

# idn cadernos

## A CENTRALIDADE DO ATLÂNTICO: PORTUGAL E O FUTURO DA ORDEM INTERNACIONAL

BRUNO CARDOSO REIS

# A Centralidade do Atlântico: Portugal e o Futuro da Ordem Internacional

Bruno Cardoso Reis

Lisboa  
Outubro de 2015

Instituto da Defesa Nacional

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais.

As perspetivas são da responsabilidade dos autores, não refletindo uma posição institucional do Instituto de Defesa Nacional sobre as mesmas.

---

***Diretor***

Vitor Rodrigues Viana

---

***Coordenador Editorial***

Alexandre Carriço

---

***Núcleo de Edições***

António Baranita e Cristina Cardoso

---

***Capa***

Nuno Fonseca/nfdesign

---

***Propriedade, Edição e Design Gráfico***

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

---

***Composição, Impressão e Distribuição***

EUROPRESS – Indústria Gráfica

Rua João Saraiva, 10-A – 1700-249 Lisboa – Portugal

Tel.: 218 494 141/43

Fax.: 218 492 061

E-mail: [geral@europress.pt](mailto:geral@europress.pt)

[www.europress.pt](http://www.europress.pt)

---

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-1994-0

Depósito Legal 344513/12

Tiragem 150 exemplares

---

© Instituto da Defesa Nacional, 2015

---

### **Bruno Cardoso Reis**

Tem um Mestrado em *Historical Studies* pela Universidade de Cambridge e é Doutor em História e Teoria das Relações Internacionais com especialização em Segurança Internacional (*War Studies*) pelo King's College com uma tese sobre *Big Armies and Small Wars of Decolonization*, a ser publicada durante o próximo ano.

É atualmente Investigador Auxiliar no ICS, Investigador Associado do King's College, e Assessor do Instituto da Defesa Nacional. Tem sido Professor Auxiliar convidado nestas áreas em várias universidades portuguesas nomeadamente do Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-IUL e do Instituto Estudos Políticos da UCP.

Tem publicado variados artigos em revistas científicas nacionais e internacionais, nomeada e recentemente: “Os Estados Unidos e Osama bin Laden uma Década Depois: a Derrota da Al-Qaida e o Fim da Unipolaridade?”, *Relações Internacionais* n.º 31, pp. 33-44.

Co-editou com Andrew Mumford o livro *The Theory and Practice of Irregular Warfare*, publicado pela Routledge em 2013.



## **Agradecimentos**

As frequentes conversas sobre estes temas com o Major-General Vítor Rodrigues Viana, o Doutor Carlos Gaspar, e mais pontualmente com o Almirante Reis Rodrigues e o Doutor Miguel Monjardino foram inestimáveis para apurar a minha reflexão sobre este tema, a quem agradeço.

O Grupo de Estudos do Atlântico, organizado com regularidade pelo e no IDN, e a elevada qualidade dos oradores e comentadores, beneficiou em muito este texto.

O apoio do Núcleo de Edições do IDN (nas pessoas do Tenente-Coronel Alexandre Carriço, do Dr. António Baranita e da Dra. Cristina Cardoso) foi indispensável para levar o texto até o fim.

Esta investigação beneficiou ainda do trabalho em curso no âmbito do projeto FCT IF/01308/2013/CP1169/CT0002 *Losing an Empire and Finding a Role in Africa*, com fundos do 7.º Programa Quadro da UE, a quem também agradeço o apoio.

As opiniões contidas neste ensaio são evidentemente da minha exclusiva responsabilidade.



## Resumo

Será que o Atlântico, em particular o Atlântico Norte, está realmente a perder a centralidade estratégica e económica que tem tido nos últimos séculos? Esta é a primeira grande questão a que este ensaio pretende dar resposta, mesmo que necessariamente parcial.

O que não oferece dúvida é a centralidade do Atlântico para Portugal. Para o bem e para o mal, esteja o espaço atlântico a perder ou a ganhar centralidade, estejam as potências atlânticas a ganhar ou perder peso na distribuição global de poder, sejam quais forem as tendências e mudanças que afetem o Atlântico, elas serão fundamentais para o futuro de Portugal, como o foram para o seu passado.

A segunda questão fundamental deste ensaio é a de saber se Portugal pode hoje ter uma política atlântica e, se sim, qual deveria ser? Será, por outras palavras, que Portugal à procura de um papel internacional pós-colonial se pode dar ao luxo de definir prioridades no quadro de uma política externa minimamente autónoma? Há quem considere que não. Não é esse o ponto de vista deste ensaio. Por isso apontaremos para algumas sugestões concretas no sentido de posicionar melhor Portugal no Atlântico do futuro.

## Abstract

*Is the Atlantic, particularly the North Atlantic, actually losing the strategic and economic central role it has had in global affairs in recent centuries? This is the first major question that this essay aims to address.*

*What is clear is the centrality of the Atlantic to Portugal. For better or for worse, whether the Atlantic area is losing or gaining ground globally, or the Atlantic powers are gaining or losing weight in the global power balance, whatever the trends and changes affecting the Atlantic, they are fundamental for Portugal's future, as they were to its past.*

*The second key issue this essay aims to address is whether Portugal can have an Atlantic policy of its own and, if so, what should it be? In other words, can Portugal, in looking for an international post-colonial role, afford to set its own priorities in a minimally autonomous foreign policy? Some will argue the answer is no. That is not the point of view of this essay. Therefore we will point to some concrete suggestions on how to better position Portugal in the Atlantic of the future.*





## ÍNDICE

<b>Agradecimentos</b>	5
<b>Resumo/Abstract</b>	7
<b>Introdução</b>	11
<b>Capítulo I – A Invenção do Atlântico</b>	12
1. Breve História Atlântica de Portugal	16
2. Brasil: de Colônia a Estado Atlântico - a Viragem para a Autonomia e para o Sul	21
3. Os Estados Unidos da América: de Potência Emergente a Potência Central e a Centralidade do Atlântico	25
<b>Capítulo II – Centralidade ou Declínio do Atlântico?</b>	29
1. De uma Excepcional Centralidade no Comércio Mundial a uma Lenta Perda de Peso Relativo	30
2. Demografia: a Chave do Dinamismo Futuro?	33
3. A Centralidade Futura do Atlântico no Campo dos Recursos Energéticos	34
4. As Novas Ameaças e Meios Navais Tradicionais: o Atlântico como o Oceano Mais Pacífico?	36
5. O que Fazer? A Caminho de uma Estratégia para um Portugal Mais Central no Atlântico?	40
<b>Capítulo III – Portugal e o Atlântico: Que Futuro?</b>	47
<b>Bibliografia</b>	50



## Introdução

Vivemos num sistema político global em profunda mutação, nomeadamente com a emergência de grandes potências como a China ou a Índia à margem do tradicional núcleo de poder no Norte do Atlântico. A incerteza sempre associada às transições de poder é ainda aumentada por um elevado grau de difusão de poder, um crescente protagonismo de todo o tipo de atores não estatais e uma extrema volatilidade económica. Neste contexto a intenção anunciada por Hillary Clinton enquanto Secretária de Estado da Administração Obama, em outubro de 2011, de os EUA se empenharem num *pivot* ou *rebalancing* para o Pacífico tem sido frequentemente apontada como prova da perda da centralidade do Atlântico no século XXI em favor da chamada Ásia-Pacífico (Clinton, 2011). Será que o Atlântico, em particular o Atlântico Norte, está realmente a perder a centralidade estratégica e económica que tem tido nos últimos cinco séculos?

O que não oferece grande dúvida é a centralidade do Atlântico para Portugal. Para o bem e para o mal, esteja o espaço atlântico a perder ou a ganhar centralidade, estejam as potências atlânticas a ganhar ou perder peso na distribuição global de poder, sejam quais forem as tendências e mudanças que afetem o Atlântico, elas serão fundamentais para o futuro de Portugal, como o foram para o seu passado.

Mas será que Portugal pode hoje ter uma política atlântica? Será, por outras palavras, que Portugal, à procura de um papel internacional pós-colonial, se pode dar ao luxo de definir prioridades no quadro de uma política externa realmente autónoma? Há quem considere que não, que somos uma espécie de protetorado. Não é esse o ponto de vista deste ensaio. Ninguém diria que os Países Baixos ou mesmo a Irlanda não têm uma estratégia própria apesar de um território reduzido, escassos recursos naturais e, no caso desta última, ter sido sujeita tal como Portugal a um programa de ajustamento orçamental. Mas se Portugal pode ter uma estratégia, qual deveria ser especificamente a estratégia atlântica portuguesa?

Iremos estruturar o resto deste ensaio para responder a estas duas questões fundamentais da seguinte forma. Numa primeira parte iremos olhar para a construção histórica deste espaço marítimo atlântico, dando destaque ao papel que nele desempenhou Portugal, e o percurso atual das principais potências a Norte e a Sul do Atlântico – os EUA e o Brasil. Não se pretende reduzir estes percursos históricos a lições simplistas, mas olhar para o contexto histórico parece-nos um ponto de partida indispensável. Na segunda parte deste ensaio iremos debruçar-nos sobre a questão do peso global do Atlântico hoje, olhando para indicadores objetivos de diversas dimensões significativas do oceano como espaço de circulação (fluxos comerciais e investimento); do oceano como fonte de recursos estratégicos (nomeadamente energéticos); da distribuição de poder dos Estados costeiros (população; produção e comércio); e também mais especificamente da distribuição de poder naval e principais desafios potenciais no campo da segurança marítima (pirataria, terrorismo e conflitos territoriais). Abordaremos depois algumas possíveis respostas de Portugal às ameaças, riscos e oportunidades no espaço atlântico. Para concluir iremos olhar de forma sintética para estes vários fatores regressando à questão da centralidade e unidade futuras do Atlântico e o possível papel de Portugal nele.

## CAPÍTULO I

### A Invenção do Atlântico

Ao falarmos de invenção do Atlântico não pretendemos, evidentemente, pôr em questão a realidade geográfica e material daquele que os geógrafos consideram convencionalmente ser o segundo maior oceano da Terra. Procuramos é chamar a atenção para alguns outros dados fundamentais, frequentemente esquecidos.

Em primeiro lugar, a descoberta do contorno das costas do Oceano Atlântico, do seu regime de ventos e correntes, das técnicas necessárias para o atravessar repetidamente, nada teve de natural ou fácil. O “Descobrimento do Atlântico” exigiu visão, muito esforço, elevados custos, em suma grande determinação e o enfrentar de grandes riscos. Se fosse fácil ou evidente, não seria um dado recente com menos de quinhentos anos. Durante a maior parte da história da humanidade o Atlântico tal como o conhecemos não existiu, ou foi como se não existisse.

Em segundo lugar, a forma como percebemos e designamos as realidades marítimas descobertas essencialmente pelos navegadores portugueses e outros europeus tem uma base na realidade material, mas não é algo inevitável nem fixo, mas sim social e historicamente construído.

A primeira referência documentada de grande impacto a um mar chamado Atlântico remonta à obra do próprio pai da História, Heródoto, que se referiu a *Atlantis thalassa* (Ἀτλαντὶς θάλασσα) – o Mar de Atlas, o que significa que esta designação era corrente na Grécia no século V a.C. e era usada para referir um espaço marítimo para além das então chamadas Colunas de Hércules (o estreito de Gibraltar), cujos limites eram desconhecidos. Este espaço marítimo sem fim conhecido veio também a ser designado como Mar Oceano, nome corrente até que a continuação dos Descobrimentos marítimos revelou a existência de outros oceanos, e mesmo depois dessa época teve outras designações – como Mar do Norte ou Mar Ocidental.

Foram os Descobrimentos portugueses que levaram a que se percebesse que o Mar Oceano que era suposto marcar o fim do mundo – e portanto ser intransponível, povoado por monstros e fervido a temperaturas impossíveis de suportar – era na verdade o caminho marítimo para novos mundos, novos povos, novos recursos; era um oceano, entre vários. E era possível, embora difícil, navegar através do Oceano Atlântico, e quem fosse capaz de o atravessar beneficiaria de oportunidades únicas.

Esta construção do Atlântico acelerou-se e intensificou-se depois de décadas de exploração praticamente solitária de navegadores portugueses ao longo do século XV, quando a expansão atlântica dos portugueses passou a ser emulada por navios provenientes de outros Estados europeus, começando, em 1492, pela viagem de Cristóvão Colombo, patrocinada pela recém-unificada Espanha, que acabou por levar à descoberta das até aí desconhecidas Américas. Esse fenómeno da cópia e emulação das soluções de sucesso a nível naval foi uma consequência natural da intensa competição pelo poder entre os diversos Estados europeus. A expansão imperial europeia foi a continuação por outros meios, nomeadamente navais, da disputa pelo poder na Europa. A invenção do

Atlântico, da navegação e expansão oceânica, foi também uma condição fundamental para os Estados atlânticos europeus impedirem a emergência de uma hegemonia imperial continental na Europa, semelhante à que existiu na China ou na Índia. Esta intensa concorrência entre vários Estados euroatlânticos é, por sua vez, fundamental para explicar a sua crescente vantagem relativa na geração e projeção de poder por via naval face a Estados fora da Europa, que se vai acentuando entre os séculos XVI e XIX.

A construção do Atlântico primeiro por Portugal, para ser uma verdadeira descoberta não podia ser exclusiva dos portugueses, tinha de ser partilhada com uma comunidade mais vasta. É importante sublinhar que as navegações dos viquingues, remontando aos séculos X e XI, e que hoje são discutidas erradamente em termos de estes serem os verdadeiros descobridores das Américas, não representam um descobrimento no sentido próprio do termo – claro que em termos de se saber quais as sociedades humanas que primeiro chegaram à América a resposta é evidentemente os índios americanos. Como refere um dos mais importantes historiadores deste tema, o termo descobrimento “implica a incorporação do conhecimento de uma nova terra no património geográfico coletivo [...] com reflexo e expressão literária e cartográfica a curto prazo [...]. Ir uma única vez a uma terra até então ignorada não tem consequência de maior se o retorno [...] não for possível e praticado” (Domingues, 2011: 19-20). Os viquingues que alcançaram a América estavam aparentemente convencidos de terem chegado a África, ignoravam a existência de um novo continente americano e não tiveram os meios de concluir pela sua existência e manter uma navegação continuada com destino a ele a partir da Europa. Das viagens portuguesas, depois espanholas, inglesas, francesas chegou um conhecimento geográfico claro e seguro, difundido pelo conjunto da Europa – e para além dela, da Turquia Otomana até à China, onde a existência da América foi uma grande novidade – que permitiu replicar de forma continuada as viagens transatlânticas e realmente descobrir o Atlântico tal como o conhecemos.

O Oceano Atlântico reconhecido pelos navegadores portugueses e outros é convencionalmente definido como uma gigantesca área de 106 milhões de quilómetros quadrados, uma enorme massa de água inundando uma vasta bacia geológica que ocupa 20% da superfície da terra e 30% da sua superfície marítima. Terá existido desde há 10 milhões de anos numa forma próxima da atual.

Hoje em dia, os que defendem a necessidade de uma aposta renovada nos mares, de uma nova era de Descobrimentos, chamam a atenção para o facto de apenas conhecermos talvez 5% do conjunto do mundo marinho que ocupa a maior parte da superfície da Terra, visto que mal começámos a avançar para além da superfície. Os mares ainda tendem a ser vistos de forma bidimensional, como uma superfície e não em profundidade, incluindo toda a coluna de água e o fundo marinho e o subsolo submerso. Estes serão temas a retomar na segunda parte deste ensaio, nomeadamente quando procurarmos perceber melhor se Portugal, que teve um papel pioneiro tão importante na primeira fase de Descobrimentos dos oceanos, quer ter algum papel a desempenhar no que poderíamos designar como os segundos Descobrimentos marítimos, a exploração em profundidade dos oceanos (Gallo, 2012).

O que nos importa ainda sublinhar nesta introdução é que embora a ideia da invenção, da construção histórica do Atlântico possa parecer revolucionária, talvez perigosamente pós-moderna, ela é, no entanto, defendida por geógrafos de referência. A ideia do espaço como algo construído e não apenas naturalmente dado é nuclear nomeadamente no trabalho de Martin Lewis. Este autor sublinha que ainda hoje os oceanógrafos discutem quais são ou deveriam ser os limites e as divisórias precisas do Atlântico ou de outros oceanos. Ou se o Atlântico e o Pacífico deveriam ser divididos entre (Atlântico/Pacífico) Norte e (Atlântico/Pacífico) Sul. A resposta de Lewis é que sim, se pensarmos em termos dos tradicionais sete mares – aparentemente uma velha tradição de origem oriental, que depois se vulgarizou na geografia e na cultura popular ocidental do século XIX. Para termos sete mares teríamos realmente de aceitar a divisão entre Atlântico Norte e Atlântico Sul, entre Pacífico Norte e Pacífico Sul, e o Índico seria um oceano distinto. O seu argumento principal é que estas são opções em grande parte arbitrárias (Lewis, 1999: 188-214).

É verdade que durante algum tempo os cartógrafos reservavam para o Atlântico a sul do equador a designação de Oceano Etiópico, facto sublinhado por historiadores brasileiros como Luís Alencastro (2000 e 2015). No entanto esse Oceano Etiópico era essencialmente um mar africano – Etiópia significava terra dos negros e era uma designação usada genericamente para o espaço subsaariano e não apenas o país que hoje tomou esse nome. Era resultado ainda da persistente tradição, segundo Lewis, mesmo numa era de navegação oceânica, de ligar os mares às respetivas costas, o que levava os cartógrafos a optar também por designações como Mar do Norte (da Europa), ou outras caídas em desuso como Mar do Brasil. Por outro lado, Lewis nota que mais recentemente foi popular entre os cartógrafos a ideia de um Mar do Sul (*South Sea*), que abrangeria não apenas boa parte do Atlântico Sul, mas também do Pacífico Sul e do Índico a par dos mares que hoje sabemos estarem em torno da Antártica – que só foi inteiramente conhecida já em pleno século XX (Lewis, 1999).

O Atlântico não tem, portanto, apenas uma dimensão espacial e material. Resulta também de um processo de construção social, cultural e política que criou ligações profundas e dinâmicas de troca, cooperação e conflito entre as diversas comunidades atlânticas nas costas dos continentes banhados pelo dito oceano e nas suas ilhas – como os Açores, a Madeira, Cabo Verde e São Tomé, cujo papel fundamental na história do Atlântico importa não esquecer, pois em muito ultrapassa a sua dimensão<sup>1</sup>. É a importância deste processo de construção histórica do Atlântico, nomeadamente no chamado processo de globalização, que justifica a crescente atenção dos historiadores, que tem levado ao desenvolvimento da chamada História Atlântica como um campo de estudo de crescente importância, com revistas científicas próprias, como a *Atlantic History*, cátedras e centros de investigação específicos, embora não em Portugal. O resultado é uma produção académica já vasta, que não se confunde com a tradicional história dos Descobrimentos e da expansão colonial, nomeadamente por uma abordagem mais transna-

---

1 Por exemplo, para os Açores e com uma particular atenção à dimensão estratégica, mas entendida corretamente num sentido amplo, veja-se o texto já clássico de António J. Telo (1993).

cional e maior abrangência temática. É de notar uma significativa concentração no período moderno (séculos XVI-XIX) e no Atlântico anglo-saxónico e, menos, no Atlântico hispânico ou em períodos mais recentes<sup>2</sup>, embora o papel do Atlântico português tenha merecido algum reconhecimento e sido estudado por algumas obras pioneiras (Paquette, 2013; Monteiro, Cardim e Cunha, 2005; Bicalho e Ferlini, 2005; Souza, 2003; Fragoso, Bicalho e Gouvêa, 2001).

Os Descobrimentos levaram a uma mudança revolucionária que permitiu conhecer e dar a conhecer todo um “oceano” de possibilidades e contornos até aí desconhecidos, desde a Terra Nova e a Península de Labrador no norte canadiano até ao Brasil e ao Estreito de Magalhães a sul levando ao Pacífico, passando por toda a costa da África subsaariana até ao Cabo da Boa Esperança conduzindo ao Índico. Da dinâmica corrida naval europeia centrada no Atlântico mas não limitada a ele, surgiram guerras, violentos ciclos de expansão colonial, um enorme comércio de escravos africanos, e sucessivas vagas de crescimento do comércio marítimo. Este último por sua vez potenciou trocas cada vez mais intensas a todos os níveis entre diversas partes do mundo que são o pilar da globalização que têm marcado a evolução da economia, da sociedade, da cultura e da política moderna e contemporânea (Steger, 2003). Resulta também de tudo isto um dado importante a ponderar devidamente ao longo deste ensaio: por via da sua centralidade na expansão europeia o Atlântico alcançou um papel central na construção do primeiro sistema verdadeiramente global de relações entre Estados (Bull e Watson, 1985; Buzan e Little, 2009).

Hoje a convenção dominante tende a definir os oceanos em termos de grandes bacias preenchidas por grandes massas de água. E nesse sentido quer o Atlântico, quer o Pacífico são considerados como oceanos distintos. Mas mesmo aí há um inevitável elemento de construção, de convenção, nomeadamente na determinação da localização precisa da divisão entre eles numa linha reta que vai de um extremo sul das Américas e de África até à Antártida. Nestas divisões diferentes Estados têm interesses diversos e que vão variando ao longo do tempo, como iremos ver no caso de Portugal, Brasil e EUA nas secções seguintes deste ensaio. O Atlântico é, portanto, em parte, aquilo que os Estados, em particular as potências marítimas, fizeram dele.

Se a invenção do Atlântico seria incompreensível sem ter em conta o papel central de Portugal no seu descobrimento, também importa sublinhar que o Atlântico teve um papel central na própria formação de Portugal como uma monarquia independente. É também importante esclarecer que não podemos nem devemos esperar da história respostas precisas ou rígidas para o presente e para o futuro. Estamos cientes das desconfianças justificadas que suscitam analogias históricas simplistas. Nada no presente ou no futuro é exatamente igual ao passado. Mas também estamos cientes dos estudos que mostram que é da natureza humana, é mesmo uma das chaves da sobrevivência da humanidade como espé-

---

2 Talvez a melhor introdução breve seja a de Bernard Bailyn (2005). Mas em anos recentes têm-se multiplicado os volumes coletivos de introdução à temática, assente em décadas de investigação, cf.: Karen Ordahl Kupperman (2012); N. P. Canny e Philip Morgan (2011); Thomas Benjamin (2009); Jack Greene e Philip Morgan (2009); Toyin Falola e Kevin Roberts (2008); Douglas Egerton *et al.* (2007); Jorge Canizares-Esquerre e Erik Seeman (2006); Steven G. Reinhardt e Dennis Reinhartz (2006).



cie, a necessidade e a capacidade através da memória pessoal e coletiva aprender com os erros e sucessos passados. O passado não nos dá respostas, mas oferece-nos pistas que seria errado e até impossível ignorar. O que importa, portanto, é fazer um uso cuidadoso da história, não lhe pedindo mais do que pode dar (Neustadt e May, 1988).

## 1. Breve História Atlântica de Portugal

Portugal surgiu, a partir do século XII, como a monarquia “atlântica” no quadro da Reconquista da Península Ibérica, tal como a Coroa de Aragão foi a monarquia “mediterrânica” a emergir no contexto peninsular, sendo que quer Portugal, quer Aragão acabaram por se envolver numa expansão marítima para compensar o crescente poder de Castela no coração da Península Ibérica. Depois Portugal recuperou e consolidou essa independência, a partir de 1640, como um Estado fundamentalmente voltado para o Atlântico. Essa prioridade atlântica voltou a estar presente na resposta a outras crises que ameaçaram a existência do Estado português – nomeadamente em 1807-1815, e em 1939-1949. Este facto traduziu-se em alianças prioritárias com grandes potências atlânticas, primeiro a Inglaterra/Grã-Bretanha e depois os EUA. A condição de Portugal como membro fundador da NATO, em 1949, refletiu a centralidade do Atlântico e a localização central do Atlântico português, em particular os Açores, no contexto da geoestratégica da Guerra Fria.

Neste breve esboço procurar-se-á mostrar, portanto, com o rigor possível dada a necessária concisão, a importância de uma estratégia para o Atlântico – mais ou menos coerente, mais ou menos improvisada – em momentos críticos da história portuguesa. Portugal enfrentou efetivamente no passado, não uma, mas várias crises tão ou mais sérias do que a atual, que inclusive ameaçaram a sua sobrevivência como Estado independente. Em todos esses casos uma estratégia de resposta com uma importante dimensão atlântica foi a fundamental para garantir a sobrevivência bem-sucedida de Portugal.

Um primeiro ponto a notar é que Portugal se formou pela conquista dos principais portos e o controlo das principais vias fluviais de ligação ao interior da costa Ocidental da Península: de Santarém (1147) até Mértola (1238) que nesta época eram importantes portos, passando por Lisboa, Alcácer do Sal, Silves. De sublinhar também o papel fundamental que uma frota de cruzados teve na mais difícil e decisiva destas conquistas, a de Lisboa, sendo que há sinais de que essa conquista e o apoio cruzado foi em parte preparado pela rede de contactos diplomáticos portugueses na Cristandade medieval. Com a conquista de Lisboa e o controlo da linha do Tejo ficava substancialmente aumentada a importância económica e comercial do território sob controlo da monarquia portuguesa (Macedo, 1987: 15; Mattoso, 2007: 231, 245, 254 *passim*)<sup>3</sup>.

A resposta à crise de legitimidade política, económico-social e ao conflito armado que, com raízes anteriores se estendeu do primeiro tratado anglo-português de 1373 até à Paz de Medina del Campo com Castela, em 1411 – tendo o seu pico na crise de 1383-85 que resultou na consolidação de uma nova dinastia fundada por D. João I – resultou

---

3 No trabalho de Jorge Borges de Macedo (1987), a ideia da importância vital do Atlântico é um dos elementos centrais desta obra perscrutadora da análise geoestratégica de longo prazo da história portuguesa.

numa forte viragem estratégica atlântica de Portugal. Esta dimensão não estivera ausente antes. Há tratados comerciais anteriores com vários Estados atlânticos nomeadamente a Inglaterra. Havia a importância da exportação de sal (do Sado). Houve medidas tomadas no reinado de D. Dinis no sentido do desenvolvimento de uma esquadra portuguesa, nomeadamente com a vinda de quadros genoveses como o Almirante-Mor Pessanha. A importância da dimensão marítima fica dramaticamente clara na crise de 1383-85. Um exemplo disso é a importância central de Lisboa na geoestratégia nacional, que ficou evidente no papel decisivo no conflito do cerco falhado da cidade pelas forças castelhanas, e neste o controlo do acesso da cidade ao mar. Um segundo exemplo é o famoso Tratado dito de Windsor de 1386 ligou pelo casamento o pretendente português D. João I numa aliança atlântica com a casa de Lencastre na luta com o rei de Castela. Este dado será fundamental por redobrar a ameaça e criar uma permanente incerteza em Castela de onde poderiam ou viriam ataques à sua costa atlântica. Por outro lado, a paz, a desmobilização e bom emprego de tantos veteranos de guerra a partir de 1411 também trouxe dificuldades. A decisão portuguesa de conquistar Ceuta, em 1415, marcou o arranque de uma estratégia de expansão atlântica, na qual assumiu um papel crucial de liderança, em coordenação com a coroa, o Infante D. Henrique, com verdadeiro espírito de missão e uma visão estratégica que aliava geoestratégia e economia – a procura de aliados na retaguarda do adversário e a procura de recursos que escasseavam em Portugal continental. Nessa estratégia desempenharam um papel fundamental os recursos e os cruzados marítimos da Ordem de Cristo, com experiência no corso contra a navegação muçulmana no Estreito de Gibraltar (Coelho, 2008: 231 e seguintes; Costa, 2013).

O século XV será um século cada vez mais amplamente Atlântico para Portugal, e culminará com a descoberta do Atlântico como um todo e a divisão da hegemonia marítima sobre o mesmo entre Portugal e Espanha pelo Tratado de Tordesilhas em 1494. Este último não só assinala o início de um período de um século de *pax iberica* no Atlântico ocidental e do sul, como é a “primeira vez, [que] o Atlântico não era pensado como uma rota ou uma costa a explorar, mas sim como um espaço que, apesar de desconhecido, é objecto de negociação” consagrando a “doutrina estratégica” do *mare clausum*. É também neste período que se vulgariza a palavra “descobertas” o que revela “uma verdadeira rutura no que se pode considerar a conceptualização do Atlântico como um mar distinto” (Fonseca, 2007: 154).

Com D. Manuel I houve uma espécie de *pivot* ou *rebalance* português para a Ásia, procurando controlar os principais *choke-points* do comércio no Índico; mas, significativamente, o Atlântico não deixou por isso de ser vital e não só por ser parte essencial do caminho marítimo para as Índias orientais (Costa, 2011)<sup>4</sup>.

Portugal acabou por ser vítima do seu sucesso, mas também da falta de direção e planeamento estratégico que pudesse lidar com novos desafios. Tinha no final do século XVI demasiados territórios, demasiado dispersos, faltando-lhe meios e homens. Uma

4 Ver também como principais obras de referência para todo o período da expansão colonial portuguesa João Paulo Oliveira e Costa, Pedro Aires Oliveira e José Damião Rodrigues (2014) e Francisco Bethencourt e Kirti N. Chaudhuri (1998). Para uma visão de um estrategista atual sobre o alcance da estratégia portuguesa no Índico cf. Robert Kaplan (2011).

série de apostas falhadas ou erradas vieram multiplicar os inimigos e as dificuldades – da tentativa fracassada de conquista de Marrocos culminando no desastre de Alcácer-Quibir em 1578 até à União Dinástica com Espanha de 1580. Mas o conservadorismo, a falta de visão estratégica atlântica e de inovação a partir de lições aprendidas, agravou as consequências do inevitável desafio ao controlo ibérico dos mares e da navegação no Atlântico por outras potências euroatlânticas temerosas da concentração de poder em Filipe II e seus sucessores (Monteiro, 2001: 9-20).

A arriscada recuperação da independência portuguesa a partir de 1640 passou por uma aposta estratégica prioritária de recursos escassos no Atlântico, prioritariamente em Portugal, no Brasil e em Angola. E mesmo se não se decidiu abandonar a Ásia portuguesa ela perde evidente importância relativa. No contexto desta luta de vida ou de morte do Estado independente português restaurado foi crucial uma renovada aliança atlântica com a Inglaterra com quem partilhava conflitos com a Espanha e as Províncias Unidas (Países Baixos). Esta opção foi claramente tomada por uma pura lógica geopolítica, pela necessidade de encontrar um aliado forte no Atlântico, independentemente das diferenças políticas e religiosas. De tal forma é assim que o primeiro acordo luso-britânico foi firmado ainda com a república protestante liderada por Oliver Cromwell em 1654, e depois um novo acordo mais ambicioso acaba por ser revisto para ser assinado já em 1661 com a monarquia restaurada de Carlos II e consagrada pelo casamento deste com a infanta D. Catarina. Esse alinhamento traduziu-se mesmo no facto de ser por intermédio da diplomacia britânica que se negociou, em Madrid, a paz e reconhecimento da independência portuguesa por Espanha, em 1668. Se os holandeses ganharam peso no Oriente ocupando as Molucas, Ceilão, Malaca, Portugal triunfou no conflito no Atlântico recuperando toda a costa do Brasil, São Tomé e Angola, com importante auxílio dos colonos locais (Costa e Cunha, 2012).

Esta será a base dos dois últimos ciclos imperiais portugueses, o primeiro centrado no Brasil (séculos XVII-XIX) e o segundo em África (séculos XIX-XX). Portugal foi portanto um ator de relevo na grande guerra pelo predomínio naval no Atlântico entre finais do século XVI e finais do século XVIII e que resultou num crescente predomínio inglês nesse oceano. Mas agora não era um hegemonia exclusiva de dois países como a *pax iberica* que tinha reinado no Atlântico desde final do século XV e assentava no *mare clausum*. A nova *pax britannica* que se consolidou com as vitórias britânicas na Guerra dos Sete Anos em 1763 e nas Guerras Napoleónicas em 1815, assentava no *mare liberum*, ou seja, havia liberdade de navegação para todas as nações marítimas desde que não fossem afetados os interesses vitais britânicos (Kennedy, 2004). Este foi o modelo da *pax americana* atualmente vigente.

Nas guerras que resultaram da Revolução Francesa, a que a agenda imperial Napoleão deu um alcance maior, o conflito pelo controlo do Atlântico entre a França e a Grã-Bretanha foi fundamental, e portanto inevitavelmente Portugal foi arrastado para o conflito. Napoleão, derrotado no mar em Trafalgar em 1805 – com a esquadra britânica do Almirante Nelson a apoiar-se na costa portuguesa – decidiu tentar impor o fechamento de todo o continente europeu ao comércio e navegação britânica. Para este bloqueio continental

funcionar era necessário à França coagir Portugal a abandonar a aliança atlântica e a aceitar a nova hegemonia continental. Depois de anos de pressões, Napoleão concluiu que nunca o conseguiria sem uma ocupação militar de Portugal, dada a importância vital para os portugueses dos seus interesses atlânticos protegidos pela aliança com a Grã-Bretanha. Perante a invasão francesa de 1807 foi levada a cabo uma retirada do Estado português para o Brasil, aproveitando a profundidade estratégica que o seu império atlântico lhe dava (Gotteri, 2004).

Já durante a Restauração de 1640, o padre diplomata António Vieira tinha apontado para essa possibilidade de manter um império independente no Brasil, como o fez também D. Luís da Cunha no século XVIII. Nos debates dramáticos no seio da elite decisora portuguesa, ciente da ameaça mortal que a França de Napoleão representava, especialmente para Estados de pequena dimensão na Europa, esse tema voltou a surgir logo a partir do início do século XIX, sendo o principal defensor desta arrojada opção atlântica o ministro D. Rodrigo de Sousa Coutinho, Conde de Linhares, com o argumento de que o Estado português, aliado à principal potência naval, a Grã-Bretanha, e fiando-se no nacionalismo dos portugueses teria a possibilidade de, a partir do Brasil, apoiar uma reconquista do Portugal europeu. Já confiar nas garantias de Napoleão seria arriscar a independência do Estado português e a perda dos seus territórios coloniais, fosse para inimigos, fosse para aliados. Recorde-se que a Grã-Bretanha tinha ocupado as colónias dos Países Baixos sob controlo francês (Silva, 2002; Costa e Pedreira, 2009).

A retirada da corte para o Brasil, em 1807-08, foi uma decisão arrojada e arriscada. Sobretudo porque a manutenção da capital da monarquia portuguesa no Rio de Janeiro depois de 1815 acabou por resultar na revolução portuguesa de 1820, muito liberal no Reino de Portugal, mas muito iliberal relativamente ao Reino do Brasil, pelo que este último acabou por se separar. Porém, a independência em 1822 do Estado brasileiro que se tinha desenvolvido a partir de 1808 veio a dar-se sob a liderança do príncipe herdeiro proclamado imperador D. Pedro I do Brasil. E a ligação de Portugal com o Atlântico continuou a ser fundamental. A importância da aliança britânica como garante da independência e do que restava do império ultramarino reforçou-se com o enfraquecimento de Portugal arrasado pelas invasões. O próprio Brasil continuou a ser essencial para a economia portuguesa – por via da venda de escravos e das remessas dos imigrantes portugueses que aí continuaram a fixar-se. E será a partir das possessões que lhe restavam nas costas africanas que Portugal irá, com o apoio diplomático indispensável da Grã-Bretanha – embora não total, como ficou claro na crise de 1890 – construir um vasto e rico império africano, intimamente ligado à economia atlântica, que iria perdurar até 1974-75 (Paquette, 2013; Alexandre, 2000).

As colónias a que se acedia pela via do Atlântico, assim como as alianças atlânticas, foram essenciais para garantir a segurança, independência e viabilidade económica de Portugal ao longo de quatrocentos anos. Esta centralidade do Atlântico para Portugal, e do Estado português na geoestratégia do Atlântico ficou clara no século XX no contexto das grandes batalhas pelo controlo Atlântico durante a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, prologando-se até à Guerra Fria (Telo, 1993).

Foi a importância dos portos portugueses, expressa no elevado número de navios alemães aí refugiados ao abrigo da neutralidade que, no contexto da vital luta antissubmarina, levou a Grã-Bretanha a aceitar a entrada de Portugal na Primeira Guerra Mundial em 1916. E a centralidade do Atlântico português em geral, e dos Açores em particular, voltou ao de cima de forma ainda mais visível no contexto da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria. Nesse contexto ficou claro desde o início do conflito que nem os EUA, nem a Grã-Bretanha aceitariam o controlo dos Açores por qualquer potência hostil. O papel central do espaço aeronaval sob controlo português no centro do Atlântico foi o argumento principal que os EUA usaram para impor a presença de Portugal entre os fundadores da NATO em 1949, e foi essa importância vital de Portugal na projeção de poder norte-americano na Europa e no Médio Oriente que justificou que os decisores norte-americanos nunca tivessem levado até ao fim a sua oposição crescente à resistência total de Portugal a descolonizar até 1974 (Telo, 1996).

Foi também esse facto, assim como a importância de manter a coesão da NATO, em particular do seu instável flanco na Europa do Sul, que justificou que para Kissinger e para os principais dirigentes europeus na crise revolucionária portuguesa de 1974-75 fosse mais importante garantir que Portugal se mantinha alinhado com a NATO do que a sorte de Angola ou Moçambique. A importância geoestratégica de Portugal foi também um argumento fundamental para facilitar as negociações para a sua entrada na Comunidade Económica Europeia (CEE), a partir do seu pedido de adesão em 1977, o que veio a conseguir, com amplas ajudas financeiras antes e depois de 1986. O fim da Guerra Fria e a enorme expansão da CEE/UE resultaram numa perda crescente de peso geoestratégico de Portugal, não necessariamente por o Atlântico ter perdido centralidade, mas por em termos estratégicos se ter alargado muito.

Estamos cientes que é possível argumentar que um excesso de fixação no chamado Portugal de Além-mar ou Ultramar foi fundamental para criar as condições para crises e dificuldades. O tema é tão antigo e clássico que a ele deu voz Camões na figura do Velho do Restelo. É possível realmente ver nas guerras da descolonização de 1961-74 uma manifestação de uma excessiva fixação no Atlântico português. Mas também se poderá contra-argumentar que a resposta portuguesa a esta crise, de onde nasceu a primeira democracia pluralista estável da história portuguesa, veio a ser um reafirmar da aposta do Portugal pós-1976 na Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e na Europa Ocidental. De facto, a rutura de 1974-75, foi menos radical do que por vezes se pensa. A prioridade externa não era a NATO e a Europa, mas uma Europa Atlântica. E isso não impediu que também fosse dada grande importância a uma política de reproximação às antigas colónias, que apesar dos obstáculos sempre presentes em relações pós-coloniais, acabou por ser formalizada por diversos acordos e culminou, por convergência de interesses diversos do Brasil, dos países africanos lusófonos, e de Portugal, na criação em 1996 de uma Comunidade de Países de Língua Portuguesa, muito concentrada no Atlântico.

Uma primeira conclusão clara que se pode retirar desta história portuguesa no Atlântico é que qualquer processo de descobrimentos revolucionários no campo marí-

timo é difícil e lento, pois na sua fase inicial ocupou todo o século XV. É preciso uma aposta estratégica coerente e de grande persistência, com forte investimento inicial e retorno incerto.

A segunda conclusão fundamental é que se o Atlântico foi fonte de soluções, também foi fonte de problemas para Portugal. Grandes conflitos no Atlântico arrastaram quase inevitavelmente Portugal, e tiveram consequências importantes, desde logo a nível económico pela grande dependência da importação de alimentos e recursos energéticos por via marítima – no curto prazo, muitas vezes negativas, mas muitas vezes positivas no médio prazo quando Portugal soube aproveitar oportunidades e retirar benefícios da sua localização central no Atlântico, mesmo em circunstâncias muito difíceis.

## **2. Brasil: de Colónia a Estado Atlântico - a Viragem para a Autonomia e para o Sul**

O Brasil surgiu como a grande colónia atlântica de Portugal. O primeiro traço definidor do seu perfil é efetivamente a sua vastíssima costa atlântica de mais de 7.000 quilómetros e que chegou a estender-se ainda mais além até ao que hoje é o Uruguai (Colónia do Sacramento) ou a Guiana Francesa (ocupada por forças portuguesas durante as guerras napoleónicas). A maior parte da população e da produção brasileira concentra-se ainda hoje na faixa costeira, ao ponto de se falar relativamente aos territórios brasileiros mais afastados da costa de um “vazio demográfico” que se foi procurando contrariar – nomeadamente com a transferência da capital do Rio de Janeiro para Brasília em 1960 – mas com resultados limitados<sup>5</sup>.

Este peso do litoral não é um fenómeno invulgar a nível global, mas é particularmente acentuado em sociedades coloniais fundadas e mantidas essencialmente por via marítima como é o caso das da América Latina. Mesmo depois da independência o Brasil viveu centrado numa economia extrativa e de plantação voltada para a exportação de matérias-primas para os grandes mercados do Atlântico Norte, e durante muito tempo dependeu do trabalho de escravos africanos transportados através do Atlântico Sul e depois da emigração voluntária de trabalhadores vindos do Atlântico Norte. Mesmo que se admita que o Brasil tenha tido uma ligação económica direta particularmente forte com a África Ocidental por via do tráfico de escravos e da venda de alguns produtos locais (caso da cachaça), ainda assim a economia de plantação (açúcar, café) e extração mineral (ouro, diamantes) significou que o Brasil era essencialmente uma economia atlântica na qual o mercado europeu era fonte indispensável de consumidores, de capital e de tecnologias nomeadamente de guerra naval (Alencastro, 2015; Curtin, 1998).

Efetivamente a segurança desta América portuguesa exigiu desde o início uma presença militar, nomeadamente naval, para negar o território a franceses e holandeses, e proteger os fluxos da sua economia atlântica, inclusive com um sistema de comboios

---

5 Entre as obras de referência sobre história da política externa brasileira foram particularmente úteis: Renato Mendonça (2013); Fernando de M. Barreto (2001); Amado L. Cervo e Clodoaldo Bueno (2002); Amado L. Cervo (1994); Álvaro Lins (1996); Paulo F. Vizontini (2002); Letícia Pinheiro (2004).

vigente durante períodos de conflito mais intenso desde o século XVII. Por outro lado ainda hoje apesar de um notável esforço de diversificação, pesa fortemente o sector extrativo e a agroindústria na economia brasileira e em particular nas suas exportações. Destes factos resultou, naturalmente, uma maior concentração de meios e unidades militares brasileiras na faixa costeira e sobretudo na zona mais rica e povoada do sudoeste onde se situa o Rio de Janeiro, São Paulo, etc. A nível naval daí resultou nomeadamente a acentuada preponderância da base naval no Rio de Janeiro. Apesar de a falta de meios para uma adequada cobertura da vasta costa e mar territorial brasileiro ser um velho queixa, só mais recentemente se avançou com ideias como a criação de uma verdadeira segunda esquadra baseada a norte, provavelmente no Paraná, tendo havido também um esforço para reforçar todo o dispositivo militar na vastíssima região do estuário do Amazonas<sup>6</sup>.

As transformações ideológicas, políticas e geoestratégicas no espaço atlântico são fundamentais para perceber a independência do Brasil – a ponto de autores de referência terem defendido a existência de uma era de Revoluções Atlânticas iniciada pelos EUA em 1776, depois passando para a França em 1789, para regressar ao resto das Américas nas décadas iniciais do século XIX<sup>7</sup>. Por outro lado, também se pode afirmar que a Marinha brasileira – formada por aqueles navios que aderiram à proclamação da independência por D. Pedro I ou que por ele foram recrutados – foi fundamental na consolidação da independência do Brasil e na resposta a ameaças separatistas ou de Estados vizinhos ao longo do século XIX.

A relação do Brasil independente com a sua enorme costa atlântica é, portanto, dominada pela aguda consciência da persistente escassez de meios militares navais brasileiros devidamente modernizados face ao intervencionismo naval das grandes potências industriais e navais do Atlântico Norte – a chamada diplomacia de canhoneira típica do século XIX, mas que se estende até ao século XX e mesmo XXI em certos aspetos e contextos (Le Mièrre, 2011: 53-68). Ela traduziu-se, por exemplo, em repetidos episódios que manifestavam a impotência naval brasileira perante a *Royal Navy* até culminarem na famosa questão Christie, que levou mesmo ao rompimento de relações entre o Rio e Londres entre 1862-65, depois de um esquadrão naval britânico ter bloqueado a baía de Guanabara (Bethell, 2002). Também as ambições de alguns norte-americanos relativamente à Amazónia, que embora nunca tenha sido política oficial dos EUA, tiveram suficiente eco para deixarem um receio persistente nas elites brasileiras. Ainda sublinhada pela “visita” a todo o curso do rio Amazonas até à fronteira peruana pela canhoneira *USS Wilmington*, em 1899, logo a seguir à guerra hispano-americana de 1898. Esta herança ainda hoje marca a sua doutrina estratégica brasileira quanto às ambições ameaçadoras de grandes potências externas relativamente à Amazónia (Horne, 2007; Marques, 2010: 59-70; Castro, 2002). No entanto, nem esse receio impediu a aproximação entre a diplomacia brasileira então liderada pelo Barão de Rio Branco – responsável pelo Itamaraty

6 Para estas mudanças na cultura estratégica brasileira veja-se a análise de Celso Castro (2002).

7 A sua formulação clássica entretanto muito debatida é de Jacques Godechot (1965); para a sua reformulação no caso brasileiro ver Gabriel Paquette (2013).



entre 1902-1912 – e a potência emergente que os EUA eram no início do século XX, para contrabalançar o tradicional predomínio britânico na América do Sul desde as guerras napoleónicas (Barreto *et al.*, 2015).

A participação brasileira na Primeira Guerra Mundial foi paradigmática das enormes dificuldades do Brasil para manter uma esquadra moderna, mesmo após alguns investimentos significativos na aquisição de novos navios de guerra, no início do século XX, nomeadamente por pressão do influente patriarca da diplomacia brasileira, Barão de Rio Branco. Os novos navios de guerra brasileiros, no entanto, cedo se viram ultrapassados por novos avanços tecnológicos na Marinha de guerra das principais potências tecnológicas e industriais. O resultado foi que numa Marinha brasileira que mal saía do domínio da chibata, a Divisão Naval que era suposto empenhar-se na luta antissubmarina entre Dakar e Gibraltar, chegou a este último porto no final da guerra depois de meses de avarias e uma emergência médica em Dakar que praticamente a paralisaram. A Segunda Guerra Mundial chegou sem que o Brasil tivesse equipamento militar moderno, nomeadamente a nível naval, tendo de recorrer à ajuda militar norte-americana através do *land-lease*. Mas o problema de fundo de um *deficit* de capacidade industrial e científico-tecnológica permaneceu (Alves, 2005: 151-177).

As consequências deste *deficit* em capacidades tecnológicas e industriais no campo da defesa assim como o facto de em pleno século XX a presença militar naval de potências do Atlântico Norte no Atlântico Sul poder ser uma ameaça para os Estados da região ficaram mais uma vez visíveis na guerra das Malvinas/Falklands, em 1982, quando o conflito iniciado pela Argentina, ilusoriamente confiante no declínio da Grã-Bretanha pós-imperial, resultou na derrota da vizinha sul-americana do Brasil nomeadamente pelas enormes dificuldades em manter, substituir ou mesmo municiar o seu equipamento militar. Este facto causou grande impressão nos dirigentes brasileiros da época, que tentaram ajudar a Argentina, na medida do possível<sup>8</sup>.

Deste percurso histórico resultaram algumas características fundamentais da cultura estratégica brasileira que, atualmente, têm moldado a política de defesa e as opções estratégicas brasileiras no Atlântico.

Desde logo a aposta prioritária na dimensão militar naval na “negação” do uso dos mares a potências militarmente superiores, mais do que na projecção de poder. Daí a opção pela prioridade dada no atual plano de reequipamento militar brasileiro aos submarinos nucleares. O conceito de Amazónia Azul é expressão disso mesmo ao procurar justificar a aquisição de mais meios para proteger um vasto e rico património – neste caso marítimo – incluindo o petróleo do chamado pré-sal das ambições das grandes potências estrangeiras também relativamente a esta “Amazónia Azul” (Moura, 2010: 89-102).

Apesar das limitações apontadas pelos próprios estrategistas brasileiros, cabe notar que ainda assim o Brasil tem a maior Marinha do Atlântico Sul. Embora seja igualmente necessário notar que é assim no quadro de um enorme *deficit* de meios navais modernos nessa região como veremos adiante.

---

8 Ver o dossier sobre este assunto no diário *O Globo*. Disponível em <http://oglobo.globo.com/infograficos/brasil-malvinas/> (último acesso: 21.11.2013).



Daqui e do percurso histórico referido resulta uma segunda compreensível mas arriscada prioridade estratégica brasileira, a de procurar afirmar-se como guardião (*gatekeeper*) regional negando legitimidade política à presença militar no Atlântico Sul de potências exteriores à região. É assim nomeadamente por via da criação, em 1986, por iniciativa brasileira, na sequência da Guerra das Malvinas/Falklands, de um esboço de comunidade de segurança reservada aos Estados do Atlântico-Sul, a ZOPACAS, dinamizada novamente por iniciativa brasileira nos últimos anos (Seabra, 2014a: 77-97)<sup>9</sup>.

Importa, no entanto, acrescentar a bem do rigor que esta opção política e estratégica do Brasil de manter o Atlântico Sul para os “seus” Estados é temperada por algum pragmatismo. Ele está presente, por exemplo, no relacionamento com Portugal no quadro da CPLP, que não é evidentemente visto, pelos seus meios limitados e desejo de boas relações com Brasília, como ameaçador dos interesses brasileiros. Ou, de forma mais significativa, pelos frequentes contactos directos entre a Marinha brasileira e as Marinhas dos EUA e de outros países da NATO, nomeadamente em exercícios militares no Atlântico Sul. Foi assim, por exemplo, recentemente, quando em Março de 2015, no quinto exercício *Obangame* organizado pelo comando africano dos EUA para a capacitação das forças navais do Golfo da Guiné em operações anti pirataria com vasta participação de dezenas de países de fora da região, o Brasil se fez representar; como é também o caso, há décadas, nos exercícios *Unitas* organizados pela Marinha norte-americana no quadro da defesa das Américas mas que contam com a participação regular de países membros da NATO.

Tudo aponta, todavia e em suma, para que continue a haver grande reserva de Brasília a tudo o que sejam sinais políticos públicos fortes de afirmação da unidade do Atlântico, a qual tenderá a ser vista pelas elites brasileiras como uma nova tentativa de hegemonização de todo o Atlântico pelas potências do Atlântico Norte, algo que o então ministro da Defesa Nelson Jobim deixou bem claro que o Brasil rejeita numa palestra proferida em Portugal, no IDN, em 2010, ao afirmar que: “vejo com reservas, iniciativas que procurem de alguma forma associar o ‘Norte do Atlântico’ ao ‘Sul do Atlântico’ – esta, o ‘Sul’, área geoestratégica de interesse vital para o Brasil. As questões de segurança relacionadas às duas metades desse oceano são notoriamente distintas. [...] Tais questões devem merecer respostas diferenciadas – tão mais eficientes e legítimas quanto menos envolverem organizações ou Estados estranhos à região” (Jobim, 2010)<sup>10</sup>. Esta postura do Brasil de procurar afirmar-se como *gatekeeper* regional foi manifestada de forma politicamente mais relevante ainda na reação e conteúdo do publicado do presidente Lula da Silva à reconstituição da Quarta Esquadra dos EUA para lidar com o Atlântico Sul e Ocidental (Carmo, 2008), e nas reservas de Dilma Rousseff à intervenção militar francesa no Mali (Flor e Marcello, 2013).

Tudo indica que o Brasil será, portanto, adverso ao desenvolvimento de qualquer estratégia que aposte na centralidade do Atlântico por via do acentuar da sua unidade. Tanto mais que o Brasil tem investido fortemente na promoção de uma ordem interna-

---

9 Cf.: e.g. Intervenção do Ministro da Defesa do Brasil, Celso Amorim (2013).

10 Ver também Pedro Seabra (2010).

cional que pretende ser mais democrática por via da inclusão e do reconhecimento do peso de potências fora do núcleo tradicional de poder ocidental, nomeadamente com a sua participação empenhada nas cimeiras dos BRICS a partir de 2009-2010. Portanto, uma aposta estratégica de Portugal num atlantismo alargado pode ter um efeito negativo nas relações bilaterais Portugal-Brasil. Isso será inevitável? Parece-nos que o Brasil é sobretudo sensível a tudo o que sejam relações assimétricas ou alianças militares. É possível que aceitasse participar em iniciativas como um *forum* alargado e informal para discutir em conjunto os problemas de todos os Estados do Atlântico, nem que fosse para melhor fazer ouvir a sua oposição à noção da unidade do Atlântico.

### **3. Os Estados Unidos da América: de Potência Emergente a Potência Central e a Centralidade do Atlântico**

Os EUA são a principal potência no Atlântico. É portanto crucial perceber qual o papel que o Atlântico tem tido e possivelmente terá para este Estado que é também a principal potência económica e militar global desde a Segunda Guerra Mundial<sup>11</sup>.

Os Estados Unidos surgiram a partir 1776 como as treze colónias atlânticas da América do Norte revoltadas contra a metrópole britânica, que se federaram pela Constituição de 1789 para formar os Estados Unidos da América. A costa Leste dos Estados Unidos, designação pela qual é geralmente conhecida a sua fachada atlântica, foi o núcleo original do novo Estado e ainda hoje é um importante centro de poder político e económico.

Significativamente a primeira prioridade estratégica dos novos líderes dos EUA foi a aquisição do porto de Nova Orleães e com ele a garantia de ligação ao Atlântico do vastíssimo estuário do Mississípi e portanto de boa parte do interior continental norte-americano. Isto foi conseguido em 1803-1804 por compra da Luisiana à França de Napoleão, que assim cedeu um território enorme mas marginal para a sua estratégia – e que teria grandes dificuldades em controlar por causa do predomínio naval britânico no Atlântico – esperando ajudar a contrabalançar um pouco o peso da Grã-Bretanha no Atlântico por via dos EUA.

O passo seguinte dos líderes norte-americanos para fechar esse controlo da fachada atlântica foi a aquisição da Florida, cedida por uma Espanha enfraquecida e em retirada nas Américas, em 1819, quando já era um enclave hispânico no meio da costa do Atlântico norte-americano. Hoje continua a sê-lo, mas como parte dos EUA.

A questão da disputada fronteira oeste da Luisiana foi resolvida pela incorporação do Texas em 1845 e pela guerra com o México em 1845-48 e as enormes anexações que se seguiram à vitória norte-americana. Poder-se-ia dizer que, ironicamente, foi por via de uma estratégia de expansão centrada no Atlântico que os Estados Unidos adquiriram a Califórnia e com ela um território costeiro no Pacífico.

A verdade, porém, é que desde o início que os norte-americanos se interessaram pelas relações comerciais com a Ásia em geral e com a China em particular. Essa vontade

---

11 Para sínteses de referência sobre a história da política externa norte-americana cf. Warren Cohen (2013) e George C. Herring (2008).

de explorar as riquezas do Oriente sem interferências da Europa estava presente desde a célebre revolta contra o monopólio do chá de 1773 – a *Boston Tea Party* – que foi um marco no início da revolta contra o domínio imperial britânico na América do Norte e as restrições que impunha ao comércio norte-americano. Esse interesse também é visível na insistência do Presidente James Knox Polk em que na paz de Guadalupe-Hidalgo imposta ao México no ano de 1848, no território da Califórnia, no que passaria a ser a costa dos EUA no Pacífico, estivessem incluídos os dois maiores portos naturais da região – San Francisco e San Diego. Este último, literalmente colado a Tijuana no México, é hoje a base da frota norte-americana do Pacífico cujas origens remontam a 1821. E, no entanto, ironicamente, a Califórnia integrada como Estado em 1850 com a ambição de ser a grande porta de acesso dos EUA para o Pacífico anunciado como o oceano do futuro já no século XIX, em 2014 exportava o dobro para o espaço euroatlântico do que para a Ásia-Pacífico. Em 2015 a maior base naval dos EUA (e a nível global) continuava a ser na costa atlântica, em Norfolk, na Virgínia (Naval Technology, 2013)<sup>12</sup>.

Na Guerra Hispano-Americana de 1898 que afirmou os EUA como grande potência naval, os norte-americanos cuidaram de anexar bases quer no Pacífico – as Filipinas e o Havaí – quer no Atlântico – Porto Rico e Guantánamo em Cuba. E é significativa a importância estratégica absolutamente vital atribuída pelos EUA à construção de um Canal no Panamá – apoiando mesmo para o efeito uma revolta separatista. O resultado foi a independência desse país da Colômbia, em 1903, como verdadeiro protetorado norte-americano, que cedeu o território em torno do canal ligando o Atlântico ao Pacífico – totalmente até 1979, em parte até 1999. Os EUA ascenderam e afirmaram-se, portanto, como uma potência verdadeiramente *pivot* entre o Atlântico e o Pacífico que é o que têm sido até hoje, explicando assim a sua centralidade geoestratégica global.

Porém, quando forçados a escolher e apesar de repetidas declarações de intenções de separação da velha Europa e de prioridade às Américas e ao Pacífico, feitas com insistência ainda mais dramática no século XIX e no início do século XX do que nestes últimos anos, os EUA têm dado prioridade ao Atlântico. Isso ficou dramaticamente demonstrado na Segunda Guerra Mundial. Apesar de no caso dos EUA o início ter sido um ataque surpresa do Japão às suas forças no Pacífico – aos navios e à base de Pearl Harbour no Havaí, em dezembro de 1941 – com base num planeamento prévio que partiu da Marinha, os EUA optaram por uma estratégia conhecida por *Plan D* ou *Plan Dog* que dava prioridade ao Atlântico. Essa prioridade continuou a vigorar durante a Guerra Fria: perdas na Ásia-Pacífico eram toleráveis (caso da China ou do Vietname), não o eram na Europa Atlântica.

Isto não significa, porém, que os EUA tenham aderido à ideia da unidade do Atlântico. A sua estratégia tem sido, sobretudo desde a Guerra Fria, de dividir para melhor gerir relações – com a Europa, com África e com Américas. Essa compartimentação está bem refletido na sua crucial estrutura de comandos militares regionais e de esquadras

---

12 Note-se que a par destas duas, no *top* ficam ainda Pearl Harbour no Havaí, precedida por Jacksonville na Florida e seguida de Mayport em Maryland.

navais. Embora na prática até exista uma bem maior integração destas do que se poderia supor olhando para elas em abstrato. Por exemplo a Sexta Frota com base em Nápoles é a frota europeia dos EUA, mas também fornece o componente naval da AFRICOM. Há razões pragmáticas do ponto de vista norte-americano para essa compartimentação do Atlântico, para evitar a contaminação das relações dos EUA com as diversas regiões atlânticas pelas tensões políticas que possam estar a afetar as relações entre elas. Mas seja como for isso não deixa de ter implicações se se pretender afirmar a centralidade do Atlântico por via de um reforço da sua unidade.

Um dos mais influentes intelectuais públicos norte-americanos, Walter Lippmann (1889-1974), geralmente creditado como um dos criadores e principais promotores da ideia de uma aliança natural, de uma verdadeira comunidade de segurança no Atlântico, de uma Comunidade Atlântica é um bom exemplo disso. Lippman foi crítico da política de contenção da Guerra Fria na medida em que a aliança antissoviética que se começava a esboçar em 1947, e se iria concretizar na NATO em 1949, não era a comunidade atlântica em nome de cuja defesa ele tinha apoiado a entrada dos EUA na Primeira e na Segunda Guerra Mundial.

De facto, a criação da NATO/OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte – pelo Tratado de Washington em 1949, como o seu nome indica, significou uma crucial institucionalização mas também uma significativa amputação da Comunidade Atlântica tal como Lippmann a tinha concebido. No seu conceito original ela era verdadeiramente Atlântica, e dela fariam naturalmente parte as Américas e não apenas a América do Norte, e mesmo a África Atlântica ainda dominada pelas potências europeias – Grã-Bretanha, França, Portugal, Bélgica e Espanha (Lippmann, 1987). Note-se que nessa época os historiadores têm mostrado que o Brasil – na expectativa natural de se ver recompensado pelo seu esforço ao lado dos EUA durante a Segunda Guerra Mundial com o envio de tropas para Itália – seguia uma política dita atlantista. Ela se transformou, por via da amputação de que se queixaram Lippmann e os líderes brasileiros em vão, como resultado da prioridade euroatlântica dos EUA, num “alinhamento sem recompensa” cada vez mais frustrante para o Brasil o que acabou levando à viragem na política externa brasileira para o Sul Global e o Atlântico Sul nas últimas décadas (Moura, 2012; Garcia, 2012; Alves, 2005).

Será necessário, será possível recuperar essa visão original da comunidade atlântica de Lippmann? Não é de todo claro que os EUA abdicuem da flexibilidade que lhes dá dividir o Atlântico para mais facilmente o gerir estrategicamente. Terá, portando, de se contar com um misto de indiferença, hostilidade, a par de alguma eventual simpatia, em diferentes sectores das elites norte-americanas relativamente à ideia de uma maior centralidade e unidade do Atlântico.

Importa, em todo o caso, não nos deixarmos iludir pela importância que para Portugal, inclusive para a sua coesão nacional, tem a questão do desinvestimento norte-americano nas Lajes. Mas as Lajes mais do que substituídas pelo Pacífico foram substituídas, por razões várias, pela base aeronaval norte-americana em forte expansão em Rota, no sul de Espanha, onde o Atlântico e o Mediterrâneo se encontram.

Para os EUA continua a ser de interesse vital que o Atlântico permaneça uma retaguarda segura tanto mais quanto mais procurem reorientar os seus meios militares para a Ásia-Pacífico. Não é crível que os laços muito intensos e valiosos que, como adiante veremos, continuam a ligar a economia norte-americana à Europa pelo Atlântico entrem em colapso – e se assim fosse seria certamente contra a vontade dos EUA, e o impacto seria muito negativo tanto para norte-americanos como para europeus, como ainda para a economia global. E mesmo que os EUA procurem limitar o seu grau de empenho de meios em crises de segurança no Atlântico, e ainda que o anunciado *rebalance* para o Pacífico avance de acordo com o previsto, no futuro previsível os Estados Unidos continuarão a ter, de longe, a principal Marinha do Atlântico. A vantagem naval dos EUA é de tal ordem – contando com 10 grupos de porta-aviões, quando raros são os países com um ou dois – que as suas forças navais são facilmente projetáveis do Pacífico para o Atlântico (e vice-versa) conforme as necessidades (Deakin, 2014)<sup>13</sup>. Pode ser que desta vez, ao contrário de anúncios anteriores, os EUA se tornem realmente mais uma potência do Pacífico e isso ajude a dar centralidade a esse vasto oceano, mas não poderão deixar de ser também uma potência do Atlântico a não ser que amputem uma parte muito significativa da sua economia e do seu território. A necessidade de equilibrar Pacífico e Atlântico tem sido deixada clara nos documentos de Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, nomeadamente a de 2015 (The White House, 2015).

---

13 O interessante desta listagem é que é feita não por quantidade de unidades mas por tonelagem total. Na lista do *top 10* cabem: EUA, Rússia, China, Japão, Grã-Bretanha, França, Índia, Coreia do Sul, Itália e Taiwan. Ou seja quatro países são europeus mas um é a Rússia e cinco são asiáticos mas três aliados próximos dos EUA.

## CAPÍTULO II

### Centralidade ou Declínio do Atlântico?

Para avaliar de forma minimamente objetiva a questão da centralidade, ou não, do Atlântico é indispensável olhar para algumas dimensões fundamentais no papel estratégico dos oceanos: como espaço de trânsito, como fonte de recursos estratégicos, nomeadamente energéticos, em termos da distribuição de poder entre Estados costeiros, nomeadamente ao nível de meios militares navais. Importa olhar, portanto, para indicadores tão objetivos quanto possível a estes vários níveis que permitam entender qual é realmente o lugar que o Atlântico ocupa hoje e qual a sua provável evolução futura para perceber se a sua centralidade de vários séculos no sistema de poder global está comprometida.

O primeiro dado fundamental é que realmente o Atlântico está em perda de peso relativo. Mas a partir de que base? O Atlântico está em perda de peso depois de um excepcional e esmagador predomínio em termos de poder militar e económico global no século XIX e XX e que atingiu o seu pico no pós-Segunda Guerra Mundial. A Organização Mundial de Comércio estima que o Atlântico tenha representado, em 1948, mais de 80% do comércio mundial. Em 1945 os Estados euroatlânticos controlavam impérios que cobriam 1/4 da superfície do planeta e 1/5 da população global. Entretanto houve esse dado fundamental que foi a descolonização, o fim dos impérios, mas ele não significou o fim da influência, do poder económico e mesmo militar do espaço euroatlântico. É verdade que a quota da Europa Ocidental e dos EUA no comércio mundial foi declinando gradualmente, mas ainda era de 60% em 2009 (Ruano, 2013: 112). Isso não é centralidade? O Atlântico está realmente a perder centralidade, e é normal que assim seja, mas só já a perdeu se se entender este termo como sinónimo de absoluto predomínio. E esta tendência que parece inevitável para um maior descentramento do mundo até é positivo, mesmo para o espaço euroatlântico, em termos de dinamismo da economia global, de recuo da pobreza absoluta (para metade) a nível global, da maior capacidade de resposta local a crises de segurança em diversas partes do mundo, o que não quer dizer que a transição seja fácil.

O que certamente não faz sentido é falar de colapso do Atlântico, mesmo com a crise de 2009, que tem afetado também, embora ao retardador, as economias emergentes do Brasil e da própria China – veja-se a quebra muito significativa do seu crescimento em 2014 e 2015 e a crise na bolsa de Xangai em 2015. Também não faz sentido falar de falta de dinamismo e potencial de crescimento no Atlântico como um todo, incluindo as economias emergentes ou mesmo as ditas de fronteira. Se os decisores chineses acreditassem nessa narrativa simplista de queda imparável do Atlântico, da sua total perda não só de centralidade mas também de importância, não teriam investido tanto na dívida dos EUA, e não teriam comprado a EDP num Portugal em crise.

Por outro lado há que ter em conta que a dimensão comercial não é a única importante – ao nível da economia há, por exemplo, que ter em conta também os níveis de investimento ou a questão da sustentabilidade e da energia. A própria dimensão econó-

mica não é a única relevante para avaliar o poder de um país, por exemplo ela não se traduz automaticamente em poder militar ou capacidade de projeção global do mesmo, nomeadamente a nível naval. É por isso que é importante olharmos para alguns destes aspetos com maior atenção.

## **1. De uma Exceccional Centralidade no Comércio Mundial a uma Lenta Perda de Peso Relativo**

A nível dos indicadores económicos um dado que tem alimentado confusões é o das impressionantes taxas de crescimento das economias emergentes, muito superiores à dos países mais desenvolvidos nas margens norte do Atlântico. Essas taxas de crescimento – que, aliás, variam substancialmente entre si e ao longo do tempo – são demasiadas vezes apontadas erradamente como prova incontestável da decadência irreversível das potências do norte do Atlântico. Ora, não só há economias emergentes nas margens do Atlântico – do Brasil a Angola, até à Colômbia e à África do Sul – ambas partem dos chamados CIVETS (Colômbia, Indonésia, Vietname, Egipto, Turquia e África do Sul), uma alternativa aos BRICS e N11, como, sobretudo, não se pode olhar para taxas de crescimento sem ter em conta a base de que partem. Por definição os países emergentes partem de um nível de riqueza bem mais baixo do que os países desenvolvidos. Um país muito pobre, como era a China ou é Angola, pode crescer a uma taxa impressionante e ainda assim continuar a ser substancialmente mais pobre do que os Estados mais desenvolvidos da Europa ou os EUA. Em 2015 a China pode ser já a primeira – em paridade de poder de compra – ou segunda maior economia mundial – em termos nominais –, mas visto que tem uma população que é quase três vezes maior ao do conjunto da UE, *per capita* a China continua ser bem mais pobre do que a União Europeia, ou os EUA. Isto tem implicações, limita a capacidade de projeção externa. As economias emergentes têm ainda de enfrentar a difícil tarefa de gerir com sucesso a complexa transição para um modelo de crescimento necessariamente diferente quando se chega ao limiar de se ser uma economia desenvolvida. Os problemas da Europa do Sul são em parte exemplo disso.

Será realmente de estranhar que a China com 1,4 biliões de pessoas esteja a par da UE, com 500 milhões de pessoas, como a maior economia exportadora do globo? Ou será antes de sublinhar que a Alemanha sozinha, com 80 milhões de pessoas, consiga aparecer como o terceiro maior país exportador do mundo depois da China e dos EUA? Tanto mais quanto é consensual que as exportações de um determinado país podem crescer tanto mais facilmente a uma taxa elevada quanto menor for a base em termos absolutos de que se parte ou o chamado grau de maturação do seu comércio externo (CIA, 2015).

Um exemplo de como esta ideia de declínio inevitável do espaço euroatlântico face à Ásia-Pacífico pode levar a perceções erradas quando à situação presente são os resultados eventualmente surpreendentes de uma comparação entre os indicadores agregados dos países com quem os EUA estão a negociar a *Trans-Pacific Partnership* (TPP) e a *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). A opção dos EUA por um acordo ou por



outro tem sido vista como um indicador importante para se aferir se afinal Washington irá continuar a optar pelo “decadente” Atlântico ou pelo “ascendente” Pacífico. Ora, não só as duas opções não são incompatíveis e apresentam graus de dificuldade negocial diversa, como quando se compara os indicadores agregados dos países do Pacífico participantes nas negociações do TPP e dos países Atlânticos participantes do TTIP seria de esperar que os primeiros tivessem já uma vantagem significativa. Não é assim. Em termos de percentagem do PIB mundial – mesmo em paridade de poder de compra –, o Atlântico (TTIP) representa 17,2% e o Pacífico (TPP) representa 11,6%. Mesmo em termos de percentagem da população global, o Atlântico (TTIP), ganha representando 7,1% face ao Pacífico (TPP) com 6,8%. Em termos de exportações, o Atlântico (TTIP) representaria 32,1% e o Pacífico (TPP) representa 15% do total mundial, e os valores são muito semelhantes ao nível das importações (Hamilton e Quinlan, 2015).

Claro que parte da explicação para esta discrepância está no facto de a China não fazer parte do TPP. Mas isso é em si mesmo significativo. Se há assimetrias e divisões no Atlântico, elas não são menores na chamada Ásia-Pacífico, bem pelo contrário. A TPP tem sido apresentada por alguns como agrupando os países asiáticos (e não só) mais interessados em conter, também economicamente, o peso crescente da China.

Apesar da grande volatilidade económica que se tornou evidente a partir de 2009 – o que torna especialmente arriscado fazer previsões com base nas tendências atuais – os EUA e a UE continuam a ser os mercados mais importantes um do outro. E o espaço euroatlântico, o bloco do Atlântico Norte ainda representa mais de 35% do PIB mundial. Mesmo sem TTIP para promover maior integração e mais crescimento em conjunto, não existe nenhum outro espaço comercial de dimensão comparável no mundo tão integrado como o do norte do Atlântico. É revelador que a grande maioria dos Estados que constituem os EUA – 45 num total de 50 – exportam mais para a Europa do que para a China. E se os números são importantes ao nível do comércio bilateral – 25% do total global – eles são ainda mais significativos da centralidade do Atlântico (Norte) ao nível do investimento. Desde o início do século XXI a Europa tem atraído mais de metade do investimento global total dos EUA, mais do que em qualquer década anterior. Em 2013 o investimento dos Estados Unidos na Europa foi quase 15 vezes maior do que no conjunto dos BRICS e quase quatro vezes maior do que em toda a Ásia. Desde o início do século XXI as empresas americanas investiram mais nos Países-Baixos e na Grã-Bretanha do que no conjunto da América Central e do Sul mais o Médio Oriente e África. As vendas das filiais de empresas norte-americanas na Europa, em 2013, foram 75% superiores ao equivalente para toda a Ásia-Pacífico (Hamilton e Quinlan, 2015).

Importa sublinhar estes dados porque eles mostram que uma análise que se fique apenas pelas trocas de bens e serviços ignora um facto fundamental, dada a natureza tão integrada deste espaço económico do norte do Atlântico, que é o de muitas das vendas e lucros das empresas norte-americanas na Europa, e das empresas europeias nos EUA, serem realizadas por via de filiais locais e não por via de exportações. Tendo isso em conta, a real dimensão da viragem económica dos EUA para a Ásia permanece questionável. Se fosse para proteger investimentos norte-americanos o chamado *pivot* ou *rebalance* dos



meios militares norte-americanos para a Ásia-Pacífico dificilmente se justificaria. Claro que ele aponta para uma aposta de que o potencial de crescimento será maior na Ásia-Pacífico no futuro. Mas será realmente assim? Provavelmente sim, mas ninguém pode responder de forma segura, até porque uma parte da resposta estará na trajetória das potências emergentes na bacia do Atlântico, outra terá que ver com a performance das economias europeias, que desde 2009 tem revelado grandes assimetrias e sinais muito contraditórios.

Uma outra forma de ver estes números – e estamos cientes disso – seria argumentar que eles mostram que os países do norte do Atlântico perderam uma oportunidade de criar um espaço económico mais amplo e mais dinâmico no conjunto do Atlântico incluindo a África e a América Central e do Sul. A China estar-se-ia a aproveitar disso, importando matérias-primas e investindo de forma crescente em infraestruturas sem colocar grandes condições, pelo menos não ao nível da democraticidade do regime ou do respeito pelo meio ambiente. Mas convém, mais uma vez, olhar cuidadosamente para os dados e não ver o crescimento vertiginoso da presença da China em África e na América Latina isoladamente. Desde logo há uma tendência difícil de contrariar para o reforço das relações económicas fortes entre exportadores de matérias-primas e os seus importadores, pelo que o crescimento industrial exponencial da China dificilmente poderia deixar de ter impacto a este nível, mas dificilmente se poderá manter num nível tão elevado. Em todo o caso, de facto, de acordo com dados da Organização Mundial de Comércio, “a proporção das exportações de bens de América Central e do Sul para a Ásia aumentou de 13% do total em 2005 para 23% em 2010, superando as exportações para a Europa (19%) como o segundo destino mais importante.” Já relativamente a África “a proporção de exportações para a Ásia aumentaram de 18% para 24% durante o mesmo período, e ultrapassou a América do Norte como o segundo destino mais importante para as exportações africanas.” Porém, apesar de duas décadas de um acelerado e excepcional crescimento de um gigante como a China, em 2014 as principais relações comerciais entre os países do Sul do Atlântico têm continuado a ser com os países a Norte do Atlântico, respetivamente da América do Sul com os EUA, e de África com a Europa. Só as relações comerciais entre os EUA e África (6%), e entre a América Latina e África (menos de 2%) são relativamente reduzidas.

Apesar de tudo isto a verdade é que o comércio entre países do Atlântico duplicou desde 2000. Mesmo o comércio entre a América Latina e África, até por ser pouco expressivo, está em crescimento acelerado: quintuplicou desde 2000. Também há que ter em conta que a importância do comércio no interior destas regiões – por exemplo no seio da União Europeia representa 71% do total (Ruano, 2013: 104-105, 107-109 e 116).

O que tudo isto significa é que se o Atlântico quiser ter um futuro mais dinâmico, terá de continuar a liderar em inovação e criação de valor, mas também terá de ser menos concentrado no Atlântico Norte, e ser um Atlântico mais alargado, recentrado nas suas relações Norte/Sul.

Um aspeto fundamental a acompanhar será o investimento em infraestruturas estratégicas ao nível dos transportes, em particular portos e suas ligações ferroviárias, nos vários continentes que são banhados pelo Atlântico. Em África ou na América Latina as

grandes lacunas a este nível são um bloqueio significativo – por exemplo, no Brasil com poucos portos de dimensões significativas e grandes *deficits* em ligações ferroviárias de mercadorias. Mesmo no espaço dos países desenvolvidos do Atlântico Norte, nomeadamente no caso de Portugal, há margem para melhorar neste campo vital numa economia globalizada (OECD, 2011).

Um outro indicador importante neste campo será também a evolução futura das negociações do TTIP (e do TTP), nomeadamente em que medida conseguirão ter sucesso, desde logo em antecipar e contrariar impactos sectoriais ou nacionais negativos, e em ser catalisadoras para discussões mais amplas destas questões para além do Atlântico Norte.

## **2. Demografia: a Chave do Dinamismo Futuro?**

De acordo com a maior parte das projecções de crescimento da população até 2050, todos os continentes, com excepção de África, tenderão a manter ou reduzir a sua percentagem da população global. A Ásia ao contrário do que se poderia esperar tendo em conta todo o discurso sobre a nova centralidade do Pacífico perderia peso relativo, passando dos 61% atuais para 55% do total em 2050, com 5,2 biliões de pessoas. A Europa também perderia peso relativo, mas até ligeiramente menos do que a Ásia, pois passaria de 11% do total para 6% em 2050, o que significaria 700 milhões de pessoas em 2050. A grande excepção, de acordo com estas previsões do Pew Research Center, seria efetivamente África, que se prevê que venha a mais que duplicar a sua população atingindo 2,4 biliões de pessoas em 2050, passando de 15% para 25% do total da população global. No continente africano, ao contrário da Ásia e da Europa, haverá também uma tendência para a redução do tamanho das famílias e do número de dependentes de uma população ativa ainda jovem, enquanto o envelhecimento da população tenderá a prevalecer noutras partes do mundo, nomeadamente na China e na UE (Kochhar, 2014).

Claro que estas previsões são apenas isso, projecções com mais ou menos ajustes, de tendências atuais num futuro relativamente distante. Ignoram, por natureza, acontecimentos contingentes – crises, conflitos armados, pandemias – que possam inflétir significativamente estas tendências no futuro. Ignoram qual seria o impacto nestes números de um significativo e sustentado aumento das vagas de refugiados e emigrantes de África e do Médio Oriente que têm procurado alcançar a Europa – mais de 100.000 só no mês de Julho de 2015.

Parece relativamente consensual, em todo o caso, que a Ásia já estará a perder centralidade demográfica. Aqui a excepção será a Índia que, ao passar dos 1,2 para 1,6 biliões de pessoas, se tornará o país mais populoso do mundo, enquanto a população da China tenderá a ficar-se pelos 1,3 biliões. Mas na bacia do Atlântico, os EUA e sobretudo a Nigéria tenderão a aumentar significativamente de população. No caso deste último país as previsões mais otimistas apontam para um crescimento populacional de 176%, e de 30% nos EUA, o que faria da Nigéria o terceiro país mais populoso do mundo em 2050 com 410 milhões de pessoas sensivelmente a par dos EUA com 400 milhões (Kochhar, 2014). No caso do Brasil com um crescimento previsto de 18% chegaria aos 260 milhões

de pessoas e Angola atingiria os 45 milhões, enquanto Portugal desceria significativamente para os 8 milhões, e na Europa a evolução mais interessante seria no sentido da Alemanha e da França passarem a ter populações semelhantes de 70 milhões de pessoas.

Isto significa que entre os 20 Estados com maior população e, potencialmente com maiores economias, em 2014 e em 2050, continuaria a existir uma proporção parecida à atual de Estados costeiros do Atlântico – em torno de seis.

É importante notar que o crescimento populacional traz desafios importantes, embora também seja visto como um dos fatores dinamizadores do crescimento económico e como um indicador – embora cada vez menos seguro – de força militar mobilizável. Nesta dimensão não é portanto evidente que o Atlântico como um todo, e mesmo o Atlântico Norte – graças aos EUA – estejam a perder peso a nível global. Estes dados também ajudam a demonstrar quão urgente é, até para evitar vagas migratórias dramáticas, que se aposte num desenvolvimento menos assimétrico entre as regiões Norte e Sul do Atlântico do que tem sucedido até aqui.

Em rigor, não sabemos o que irá acontecer. Mas se o Atlântico decair de forma muito significativa na economia, comércio ou distribuição da força militar a nível mundial será sobretudo por se ter, voluntária ou involuntariamente, dividido, deixado paralisar em termos de capacidade de resposta a novos e velhos desafios, ou captar por outras centralidades fora dele. Isso fica ainda mais evidente quando temos em conta os mais importantes de todos os recursos estratégicos e aqueles em que a exploração *offshore* mais tem avançado – os recursos energéticos.

### **3. A Centralidade Futura do Atlântico no Campo dos Recursos Energéticos**

Contrariando aquela que parece ser uma perceção popular, o Atlântico é hoje o principal produtor mundial de recursos energéticos – 40% do total mundial. É assim, mesmo ao nível dos hidrocarbonetos – gás e petróleo – onde está a par ou ultrapassa ligeiramente o chamado crescente energético formado pelo Médio Oriente que, no entanto, ainda prevalece ao nível dos grandes exportadores. Mais importante ainda, é que seja provável que o Atlântico continue a ser o principal produtor mundial nas próximas décadas graças às suas enormes reservas seguras calculadas em 40% do total mundial, nas quais ainda nem estão contabilizadas, por exemplo, o pré-sal brasileiro, ou as reservas encontradas na bacia disputada entre a Guiana e a Venezuela, ou o potencial de boa parte da África Atlântica que só agora começou a ser mais sistematicamente explorada face aos obstáculos resultantes da instabilidade e insegurança que tem prevalecido nas costas daquela região.

A revolução do gás de xisto veio acentuar dramaticamente esta tendência. Atualmente os EUA representam praticamente o total da produção mundial. Mas as estimativas da Agência Internacional da Energia apontam para que o Atlântico venha a possuir 59% do gás não-convencional comercialmente recuperáveis – ou 76% do total global se se incluir o Mediterrâneo que tem tendido a funcionar em complementaridade com este –, em comparação com os modestos 26% da bacia do Pacífico e menos de 2% da bacia do Índico (Isbell, 2013: 81-83).

Este papel pioneiro no gás de xisto aponta para um dado ainda mais significativo do ponto vista estratégico. Existe uma grande concentração de capacidade e dinamismo científico-tecnológico nas potências do Atlântico também, mas não só, no campo vital da energia, o que se traduz no facto do Atlântico ser igualmente a região do globo com um abastecimento energético mais variado e resiliente. O Atlântico é a região com maior peso nas chamadas renováveis modernas (solar, eólica, geotérmica) que representa algo como 2/3 do total mundial. O único sector energético em que o Atlântico perde relativamente ao Pacífico é o do carvão, seja relativamente às reservas – 33% para o Pacífico, 24% para o Atlântico – seja relativamente à produção – 62% para o Pacífico face a 15% para o Atlântico. Mas tendo em conta os enormes custos ambientais e políticos da utilização deste tipo de energia isso traduz-se numa vantagem geoestratégica. Basta ver os efeitos devastadores em termos de poluição e saúde pública da utilização massiva do carvão para produção energética e industrial na China, em particular em regiões como a Manchúria e em cidades como Harbin (Isbell, 2013: 84-85).

É verdade que na exploração de gás de xisto a Europa apresenta importantes desvantagens face aos EUA, por razões ambientais, legais e da grande concentração da população. Os produtores europeus de energia *offshore* do Mar do Norte também tenderão a perder importância. Poderão estas desvantagens europeias ser compensadas pela proximidade geográfica com produtores emergentes importantes, ou por um maior investimento na capacidade científica-tecnológica e maior desenvolvimento de fontes alternativas e maior eficiência no uso da energia, como exemplo, o crescimento da energia eólica *offshore* ou de outras formas de explorar a energia no mar ainda em desenvolvimento? Fala-se também de grande potencial de novas descobertas de hidrocarbonetos no Ártico, mas a que custos ambientais, económicos e também geoestratégicos, visto ser uma zona contestada?

As tendências presentes levam, em todo o caso, os especialistas a prever que, efetivamente, a procura de energia no conjunto da bacia do Atlântico se mantenha relativamente estável, em contraste por exemplo com o Médio Oriente, que devido ao crescimento demográfico enfrentará maiores exigências internas, sendo que no resto da Ásia-Pacífico o consumo por via de populações mais prósperas se estima que duplicará (Isbell, 2013: 85-86).

A confirmarem-se estas tendências relativamente aos recursos naturais com maior relevância económica e estratégica haverá razões para confiar que o Atlântico manterá ou poderá ver reforçada até a sua relativa centralidade no sistema global de produção de energia. Isto, evidentemente, desde que não desinvista da investigação e da inovação também no campo da energia. E ainda resta é saber até que ponto a proximidade geográfica se traduzirá em proximidade política e estratégica por forma a fazer do Atlântico realmente uma unidade ao nível da energia, mesmo que necessariamente ligado ao mercado global. Os investimentos da China, por exemplo, no mercado petrolífero africano – nomeadamente em Angola – parecem demonstrar que não se poderá dar por adquirido que a crescente centralidade do Atlântico como um todo neste campo se traduzirá numa efetiva unidade estratégica.

#### 4. As Novas Ameaças e Meios Navais Tradicionais: o Atlântico como o Oceano Mais Pacífico?

Será o Atlântico um oceano realmente mais pacífico do que o Pacífico? E independentemente disso estará o Atlântico a perder capacidades militares navais para o Pacífico? E se sim quais são as implicações desse facto?

Não há dúvida de que quando nos referimos a conflitos territoriais marítimos entre Estados é da Ásia Pacífico e concretamente do Mar do Sul da China que geralmente se está a falar (Raine e Le Mière, 2013). Convém, porém, lembrar que o último conflito naval significativo entre Estados até teve lugar no Atlântico entre a Argentina e a Grã-Bretanha em torno das ilhas Malvinas/Falklands, em 1982, e apesar de estar congelado há décadas, não está resolvido, e a disputa por recursos energéticos *offshore* parece tê-lo mesmo reavivado, ainda que o risco de um novo conflito armado pareça remoto neste momento (Freedman, 2007).

A tendência para a expansão territorial no espaço marítimo a par de um avanço na exploração de recursos *offshore* provavelmente significa que essa tendência para o recrudescer de conflitos no mar irá aumentar. No entanto, parece altamente improvável a ponto de ser inconcebível que haja um conflito armado seja entre Espanha e Portugal por causa do diferendo na delimitação da respetiva plataforma continental nos mares entre as Canárias e as Selvagens, seja entre os EUA e o Canadá relativamente aos mares entre o Alasca e o norte canadiano. Porquê? Por causa da enorme densidade de instituições e a intensidade de relações de todos os níveis que constitui a comunidade de segurança do Atlântico Norte<sup>14</sup>.

No Atlântico Sul existem algumas instituições e um compromisso formal de que esta seria uma zona de paz por via do acordo que instituiu a ZOPACAS em 1986. Há ainda o baixo nível relativo de capacidades militares navais efetivas dos Estados da região. Isto contrasta com a ausência de instituições de segurança regional que cubram a Ásia-Pacífico a par da corrida aos armamentos (nomeadamente navais) que aí se verifica. Haverá, portanto, provavelmente mais razões para reacear um conflito deliberado ou até accidental no caso das disputas territoriais nomeadamente no Mar do Sul da China ou entre esta e o Japão, do que no caso dos conflitos que também existem no Atlântico<sup>15</sup>.

O que nos recorda que uma das razões de fundo do chamado *pivot* norte-americano para a Ásia-Pacífico é negativo e não positivo e tem precisamente a ver com o facto de que esta região se está a tornar mais explosiva ao nível dos conflitos territoriais, nomea-

14 Sobre a noção de comunidade de segurança a obra clássica de referência é Emanuel Adler e Michael Barnett (1998).

15 Com base na informação sobre “Select Ongoing Maritime Disputes” extraída do *The Military Balance 2013: Chart of the Conflict*, do IISS, no Atlântico existem disputas territoriais entre: Espanha e Grã-Bretanha respeitante a Gibraltar; Argentina e Grã-Bretanha a respeito das Malvinas; Guiana e Venezuela; Venezuela e Colômbia; Guiné Equatorial e Gabão. Na Ásia-Pacífico há disputas territoriais entre: Chile, Bolívia e Peru; China, Japão, Coreia, Filipinas, Vietname, Malásia e Indonésia; Camboja e Tailândia; Índia e Paquistão; Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Bahrain e Irão.

damente marítimos e das corridas ao armamento, nomeadamente naval – o que se exprime no facto de a China, o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan aparecerem todos na lista das 10 maiores Marinhas de guerra do mundo.

Por outro lado, pode-se argumentar que a ameaça mais presente e premente à segurança marítima não são os conflitos navais entre Estados mas sim a pirataria e outras formas de crime organizado no mar, cujo combate é moroso e exige uma grande variedade de meios e envolve múltiplas dimensões da económico-social até à política e jurídica. Ora, a este respeito o Golfo da Guiné apresenta-se como um ponto quente muito citado nos últimos anos, sobretudo por parecer estar em crescendo depois do declínio da Somália.

O que verificamos quando olhamos com mais atenção para os indicadores de segurança marítima ou falta dela no Golfo da Guiné no contexto global? No último relatório anual da International Maritime Organization (IMO), datado de 2013, os números de incidentes de pirataria mantiveram-se praticamente inalterados no Golfo da Guiné com 54 atos e nove navios sequestrados num total de 63 – tinham sido 64 no ano 2012 – e seguramente são um número conservador visto que a própria IMO reconhece a existência de muitos casos não reportados oficialmente. Mesmo com este *caveat* esta tendência poderá indicar que a situação estará em vias de se inverter ou parou temporariamente de crescer. Em todo o caso a zona com mais atos de pirataria e onde cresceram mais, atingindo mais de 100, foi no Mar do Sul da China. Certamente não por falta de meios navais na região, mas por ausência de cooperação entre os vários Estados locais, demasiado atentos às disputas territoriais entre eles, aparentemente, para lidarem com o “mal menor” que seria a ameaça transnacional da pirataria. Agora são apenas 20 os incidentes reportados nos mares ao largo da Somália onde permanece uma significativa força internacional em terra e no mar que atua de forma minimamente coordenada. Portanto, mesmo a este respeito, a Ásia-Pacífico revela-se menos pacífica que o Atlântico (IMO, 2013).

Seria no entanto errado desvalorizar a ameaça da pirataria e de outras formas de crime organizado no Golfo da Guiné e de um modo geral na África atlântica. Se olharmos com mais detalhe para a região do Golfo da Guiné concluímos que nela se concentram os principais produtores africanos de petróleo, desde logo a Nigéria, mas também Angola, Congo, Guiné Equatorial, Gabão e outros. Este facto explica que o principal alvo destes ataques, de longe o mais lucrativo e perturbador da economia global, sejam os navios petroleiros resultando daí perdas de biliões de euros, sobretudo para a Nigéria, mas com impacto em toda a região. A real insegurança, ou a simples perceção de insegurança limita a sua capacidade de captar novos investimentos de que a região necessita.

O problema, portanto, não é falta de recursos, mas a falta de capacidade efetiva dos Estados da região de os controlar e que se reflete na pesca excessiva ou ilegal por embarcações vindas de Estados exteriores à região, empurrando muitos pescadores locais para atividades ilícitas. No topo dos 20 Estados mais fragilizados do mundo encontram-se seis nesta região: República Democrática do Congo (ex-Zaire), Chade, Guiné, Nigéria, Costa do Marfim, Guiné-Bissau (The Fund for Peace, 2015). A falta de capacidade dos Estados locais revela-se de forma particularmente aguda no caso dos meios navais, que tipicamente não têm sido uma prioridade das forças armadas africanas.

Há também dificuldades numa coordenação e cooperação mais eficaz, o que é particularmente importante ao lidar com ameaças tipicamente transfronteiriças como é o caso da pirataria e do crime organizado. Continua a existir alguma desconfiança entre certos Estados da região, dificultando a implementação de um código de conduta conjunto, aprovado em 2012, para combater a pirataria, desconfiança essa alimentada por uma série de conflitos territoriais – entre Camarões, Togo, Benim, Gana, Guiné Equatorial, São Tomé, Nigéria – agudizados pela já familiar questão da perspetiva de exploração de recursos energéticos *offshore*.

Não existem falta de iniciativas internacionais na zona, eventualmente o problema é o contrário, há demasiadas iniciativas, mas falta melhor coordenação e uma visão mais holística do problema para evitar duplicações e se complementar a ação militar naval com programas direcionados para resolver os problemas de fundo ao nível da economia e de um desenvolvimento mais equitativo. Dito isto, o CRIMGO (*Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea Programme*) é, desde 2013, um contributo no caminho certo, o qual, apesar das suas dificuldades de implementação prática, mostra que Portugal pode ter um papel ativo no seio da UE, promovendo políticas e financiamento europeus de iniciativas em que convergem os seus interesses estratégicos com os do resto da Europa (European Commission, 2013).

Este é, em todo o caso, um bom exemplo de um problema regional que tem impacto e afeta interesses no conjunto do Atlântico, e de uma disponibilidade, ainda que algo desorganizada de resposta por Estados de toda a bacia do Oceano Atlântico. É, neste contexto, de sublinhar um significativo esforço ao nível da presença naval de Portugal na região do Golfo da Guiné, nomeadamente em Abril de 2015 um navio patrulha-oceânico juntou-se à fragata *Bartolomeu Dias* que participava no quinto exercício *Obangame Express* da responsabilidade da Sexta Frota dos EUA e do AFRICOM, envolvendo meios de outros 21 países de todo o Atlântico, desde a Noruega até ao Brasil, em ações de capacitação das marinhas dos Estados da região para operações de vigilância, combate à pirataria e aos tráficos ilegais<sup>16</sup>. Claro que só por si estas ações não resolvem os problemas, mas vão no sentido certo – resposta multilateral e capacitação local, completando as iniciativas mais amplas da UE.

Estes factos, e uma já longa tradição de Cooperação Técnica Militar (CTM) entre Portugal e os países africanos lusófonos, renovada com a assinatura de novos Acordos-quadro e acessórios no âmbito da CTM, com Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, com maior enfoque nos problemas da segurança marítima, são um sinal importante de definição de prioridades e de utilização dos meios militares navais que o país dispõe para se afirmar por via da segurança cooperativa na resposta a uma ameaça numa região estratégica vital para o futuro do Atlântico (Seabra, 2014b: 331-347)<sup>17</sup>.

---

16 “This year’s participating nations in Obangame Express 2015 included Angola, Belgium, Benin, Brazil, Cameroon, Ivory Coast, Democratic Republic of Congo, Denmark, Equatorial Guinea, France, Gabon, Germany, Ghana, Nigeria, Norway, Portugal, Republic of Congo, São Tome & Príncipe, Spain, Togo, Turkey, the United Kingdom and the United States, as well as the Economic Community of West African States (ECOWAS) and the Economic Community of Central African States (ECCAS)” (Hensley, 2015).

17 Cf. o autor para uma visão crítica muito informada.



O que ressalta neste contexto é uma ainda muito grande assimetria no Atlântico – grande densidade de meios navais e instituições de segurança no Norte Atlântico e um enorme *deficit* de meios e grande fragmentação, e instituições ainda muito recentes e incipientes, no Sul Atlântico. Podemos ilustrar o facto com alguns dados, olhando para o *Military Balance* de 2015 e concluindo daí que Portugal – com cinco fragatas, dois submarinos e 22 barcos-patrolha – tem uma Marinha tão ou mais capaz do que a África do Sul – com três submarinos, quatro fragatas e seis barcos patrulha. Ora esta última é consensualmente considerada a Marinha mais operacional de África. O Gana que tem sido apontado como exemplo de um esforço de capacitação naval, tem um total de 2.000 marinheiros e 14 barcos patrulha costeiros; o Gabão tem 500 homens e um conjunto de 11 barcos patrulha. A Namíbia depois de anos de investimento do Brasil numa meritória cooperação militar naval tem cinco barcos patrulha e 200 homens. A Nigéria, o país mais populoso de África e uma grande potência petrolífera, tem uma Marinha com uma fragata (embora se preveja a aquisição de mais) uma corveta, três navios de patrulha oceânicos e algumas dezenas de patrulhas costeiras, e é vista como uma força de operacionalidade duvidosa no seu estado atual.

Este é só um aspeto das assimetrias que atravessam o Oceano Atlântico e que não podem ser ignoradas numa análise séria. O Atlântico vai de um Estado tão vasto e rico como os EUA com a maior Marinha mundial até alguns dos Estados mais pobres do mundo, em frequente risco de colapso, como é o caso da Guiné-Bissau, que não possui qualquer Marinha efetiva. Daqui resultam não só diferenças mas também tensões importantes. Por outro lado, no espaço da chamada Ásia-Pacífico, que em termos marítimos significa o Pacífico e o Índico, esses contrastes não são menores: temos o país mais populoso do mundo, a China, com o maior exército e terceira maior Marinha do mundo, mas temos também Estados verdadeiramente exíguos como Vanuatu ou as Maldivas que ameçam afundar-se com o aquecimento global e não têm qualquer capacidade militar efetiva. Temos a Austrália ou o Chile no Pacífico mas também temos a Papua Nova Guiné, temos a rica ilha independente de Maurícia e a pobríssima ilha de Socorotá, mal governada pelo caótico Iémen.

Para concluir este ponto parece-nos fundamental sublinhar que é altamente problemático simplesmente adicionar as despesas militares no conjunto da dita Ásia-Pacífico e depois comparar esses dados com a Europa e os EUA. No caso da Ásia-Pacífico há um grande número de Estados que estão envolvidos em corridas ao armamento com os seus vizinhos. A Índia não está a gastar em defesa com o Paquistão, está a fazê-lo contra o Paquistão (e vice-versa); o mesmo se pode dizer da Arábia Saudita contra o Irão (e vice-versa), etc. Não nos parece que isso se traduza automaticamente em maior centralidade a nível de poder militar de algo que se possa designar com propriedade como o ator estratégico Ásia-Pacífico.

De momento, não existem dúvidas que o Atlântico, apesar de algumas ameaças não-convencionais e muitas assimetrias, é o espaço oceânico no qual existem mais fortes ligações culturais e linguísticas – com, por exemplo, o inglês, o espanhol, o português e o francês a dominarem nos quatros continentes com costas atlânticas – e é realmente o



oceano mais pacífico. Se continuará assim, se a China (e eventualmente outras potências emergentes como a Índia) irá começar a construir porta-aviões e a distribuir estas e outras formas de poder militar procurando bases pelo mundo, não sabemos. Haverá que continuar a avaliar a realidade estratégica em transformação sem presumir sentidos inevitáveis da história.

## **5. O que Fazer? A Caminho de uma Estratégia para um Portugal Mais Central no Atlântico?**

O que fazer é uma pergunta talvez demasiado leninista para gostos mais académicos, mas que nos parece inevitável dado o perfil deste tipo de publicação. Nesta última secção iremos procurar perceber os objetivos estratégicos de Portugal, para melhor situar o Atlântico neles.

Não temos a pretensão de ser muito originais. Pareceu-nos que o mais útil seria apontar para algumas áreas fundamentais que têm aparecido de forma recorrente quer em ensaios, quer mesmo em documentos e relatórios oficiais sobre estes temas. E sobretudo procurar apontar algumas sugestões mais ao nível estratégico e de segurança.

Convém talvez sublinhar que nunca se pretendeu com este ensaio prometer uma saída rápida e fácil por via do Atlântico para a crise económico-financeira que atingiu fortemente os países periféricos da zona euro. Mas se o Atlântico não oferece uma solução fácil, o que parece claro é que ignorar uma parcela tão significativa e pouco explorada dos recursos e do território nacional português num momento de crise não faria sentido.

Mas então que balanço fazer do que Portugal já faz no Atlântico e do que poderia fazer? De forma sintética quais parecem ser as vulnerabilidades e potencialidades de Portugal?

Depois de respondermos brevemente a estas questões começando por esta última, iremos avançar com uma série de sugestões quanto a algumas coisas que Portugal poderia fazer em termos de estratégia para lidar com uma perda de centralidade sua e do Atlântico.

Um rápido esforço de síntese em termos de vulnerabilidades e de potencialidades apontaria para uma listagem incluindo os seguintes pontos.

Vulnerabilidades de Portugal no Atlântico:

- mudanças climáticas e aumento de eventos climáticos extremos;
- vulnerabilidade da costa com a subida do nível do mar;
- falta de conhecimento do território marítimo nacional;
- falta de fundos para investimento;
- falta de meios de vigilância e controlo de um espaço marítimo muito vasto;
- perda de interesse de Portugal por aliados importantes;
- crescente competição internacional;
- ameaças à coesão nacional, da UE e da NATO ou mesmo da CPLP;
- ameaças de tipo não-convencional (crime organizado transnacional, terrorismo, pirataria, tráficos vários);
- falta de visibilidade externa positiva de Portugal como país marítimo.

Potencial de Portugal no Atlântico:

- território marítimo muito vasto e em expansão;
- imagem histórica de país marítimo;
- oceano relativamente pacífico;
- localização central no Atlântico;
- pertença à UE e NATO;
- recursos minerais e outros por explorar e desenvolver;
- potencial desenvolvimento de novos sectores económicos;
- potencial desenvolvimento de novas tecnologias/produtos;
- potencial de novos empregos altamente qualificados;
- potencial duplo uso de meios (civil e militar).

O que tem feito Portugal ao nível do mar? Segundo Tiago Pitta e Cunha são vários os atores políticos portugueses que não têm estado parados. Tiveram até um papel importante no desenvolvimento de uma nova estratégia europeia neste campo: não só Durão Barroso, enquanto Presidente da Comissão Europeia, mas também o governo português durante a presidência portuguesa da UE, em 2007, que garantiu a aprovação da Estratégia Marítima Europeia. E se a tentativa de criação de uma Agência Europeia dos Oceanos falhou, veio para Lisboa a Agência Europeia de Segurança Marítima.

Antes disso, aquando da Expo 98, Portugal já tinha conseguido mobilizar a sua diplomacia para fazer de 1998 o Ano Internacional dos Oceanos. O Presidente Mário Soares patrocinou uma Comissão Mundial Independente dos Oceanos que publicou em livro o seu relatório *Oceans, Our Future* com algum impacto em termos de alertar para os sérios riscos e para a sustentabilidade dos recursos marinhos, da poluição crescente e do excesso de pesca que se estima que atinja 75% das espécies. Também data de 1998 o chamado *Programa Dinamizador das Ciências e Tecnologias do Mar*, que resultou num acréscimo da produção científica portuguesa neste campo, ainda que com resultados aparentemente limitados em termos de criação de valor na economia. Em 2004 foi aprovada a *Estratégia Nacional para o Mar*, revista em 2013, e foi criada uma *Estrutura de Missão para Delimitação da Plataforma Continental*, tendo sido dada alguma continuidade a estas políticas em diferentes governos de diferentes partidos (Cunha, 2011: 35-41).

Que avaliação fazer deste esforço? Desse ponto de vista um bom termo de comparação seria olhar precisamente para a Estratégia Marítima da UE para a qual aparentemente Portugal até deu um contributo.

O objetivo genérico da estratégia marítima da UE foi definido em termos de valorizar o potencial da chamada “nova economia do mar”, mais concretamente através do designado por “crescimento azul” (*Blue Growth*) que tem como objetivo apoiar num horizonte de “longo prazo o crescimento sustentável no conjunto dos setores marinho e marítimo, reconhecendo a importância dos mares e oceanos enquanto motores da economia europeia com grande potencial para a inovação e o crescimento”. De acordo com a UE esta dita “economia azul” já “representa mais de 5 milhões de postos de trabalho”

e um “valor acrescentado bruto de quase 500 mil milhões de euros por ano”. Ainda assim a UE acredita que existe “margem para mais crescimento”, nomeadamente:

- Ao nível da política marítima:
  - ✓ conhecimento do meio marinho para melhorar o acesso à informação sobre o mar;
  - ✓ ordenamento do espaço marítimo a fim de garantir uma gestão eficaz e sustentável;
  - ✓ vigilância marítima integrada para dar aos responsáveis uma melhor imagem do que se passa.
- Abordagens específicas por bacia – nomeadamente no caso do Atlântico – tendo em conta a necessidade para promover um crescimento sustentável de ter “em conta os fatores climáticos, oceanográficos, económicos, culturais e sociais locais”.
- Abordagens específicas por atividade, nomeadamente ao nível da:
  - ✓ aquicultura;
  - ✓ turismo costeiro;
  - ✓ biotecnologia marinha;
  - ✓ energia dos oceanos;
  - ✓ exploração mineira dos fundos marinhos<sup>18</sup>.

Olhando para estes vários aspetos Pitta e Cunha numa obra de referência recente sobre este tema, aponta para dados que nos permitem concluir que apesar de algum progresso em Portugal em termos de elaboração de documentos estratégicos e mesmo de se apontar algumas prioridades relevantes, há falhas importantes em termos de implementação. Continuam a persistir graves deficiências na economia do mar portuguesa precisamente em áreas apontadas como fundamentais para o dito crescimento azul. Houve uma quebra de mais 50% na última frota mercante que já era quase puramente residual, sendo agora de pouco mais de uma dezena de navios – eram mais de centena e meia em 1970. Seria isso inevitável? Será irreversível? Na construção naval o único estaleiro de monta – em Viana do Castelo – está em processo de redução e reconversão. Só a reparação naval ainda parece ser significativa e aparentemente mais competitiva. Quanto à aquicultura, ela representa 40% do pescado a nível global, 20% a nível europeu, mas menos de 10% a nível nacional. Pesa no *deficit* externo 400 milhões de euros por ano. Portugal produz 10 vezes menos em aquicultura do que a Grécia. Será apenas por obstáculos naturais dada a natureza da costa? Serão eles intransponíveis? Mesmo no campo do turismo e dos portos onde a perspetiva não é tão negra ainda existem assimetrias impressionantes. Só a Galiza tem mais pontos de amarração de barcos de recreio do que Portugal inteiro – em toda a Espanha são 10 vezes mais. Ao nível crucial dos portos comerciais, pelo maior porto espanhol e 30.º do mundo, o de Algeciras, transitam três vezes mais contentores do que o conjunto de todos os portos portugueses. E Espanha está ativamente a preparar-se, como é o caso de outros países europeus, para tirar partido do aumento do tamanho padrão dos navios porta-contentores como resultado da renovação do canal do Panamá (*Idem*. 26 e seguintes).

---

18 Para obter mais informação consultar o sítio da Comissão Europeia, Assuntos Marítimos, *Blue Growth*.

Sem pretender dar resposta a tudo e dando particular atenção a sugestões com mais incidência ao nível estratégico avançaríamos com as seguintes sugestões concretas:

- a) Se Portugal não estiver presente de uma forma minimamente eficaz a este nível, na chamada “nova economia do mar”, no “crescimento azul”, dificilmente será visto como um ator a ser levado a sério na agenda de discussões sobre o futuro do Atlântico.

Não se pode aspirar a ter um papel central, ou sequer significativo no Atlântico, se se estiver à margem, na prática, das inovações no campo marítimo que irão dominar a agenda de futuro.

- b) Conhecer, reconhecer, vigiar, controlar e explorar.

O que implica desde logo reforçar a capacidade científico-tecnológica nacional. De pouco serve aumentar o território atlântico português se não houver meios para se conhecer esses espaços marinhos. Aquilo que não se conhece não pode ser explorado ou defendido de forma eficaz. Hoje em dia a capacidade científico-tecnológica é um elemento fundamental do poder de qualquer Estado e o futuro dinamismo de qualquer economia exige inovação.

Portugal não parte do zero neste campo. E sabemos que as tecnologias no campo marítimo são muito complexas e exigentes. Mas também são promissoras. Há como vimos espaço para um novo período de Descobertas marítimas em profundidade. Esse processo terá implicações científico-tecnológicas, económicas, e mesmo no campo da segurança marítima. Cabe a Portugal decidir em que medida quer desempenhar um papel nesta nova era de Descobertas marítimas e na sua promoção como uma prioridade estratégica da UE.

Para tal seria importante reforçar o investimento no campo da ciência fundamental assim como no da ciência aplicada mas não com uma visão restritiva da oceanografia, mas em sentido amplo de todas as várias ciências relevantes para o mar. Isto significa não excluir as ciências sociais, políticas e económicas que permitem por exemplo garantir um bom conhecimento das realidades latino-americanas e africanas a par de europeias e norte-americanas sem as quais seria impossível garantir um bom conhecimento do Atlântico como um todo. Haveria também que continuar a explorar as sinergias entre programas de investigação civil e militar.

Seria também importante procurar ativamente parcerias científico-tecnológicas com o estrangeiro, desde logo tendo em conta o elevado nível de financiamento necessário, procurando complementar um reforço desejável do investimento nacional e europeu, com fundos de instituições nacionais e estrangeiras. Essa procura de parcerias devia ser coerente com a ideia de que Portugal pretendia apostar no Atlântico como um todo. Isto significaria olhar para organizações como a UE mas também outras, e para países como os EUA, a Espanha, mas também o Brasil, a Noruega ou ainda Cabo Verde e São Tomé que tradicionalmente têm sido parceiros fiáveis e importantes de Portugal.

Neste contexto é evidente que Portugal deve manter e modernizar, na medida possível, os seus meios navais militares para assegurar uma efetiva capacidade de vigilância, controlo e resposta a ameaças e emergências complexas no vasto espaço marítimo nacional. Esses meios poderão também ser usados para projetar poder em resposta a crises noutras regiões do Atlântico numa lógica de segurança cooperativa, sendo que algumas novas tecnologias de duplo uso (como os *drones*) podem vir a complementar de forma muito eficaz as tarefas de vigilância de um espaço tão vasto.

- c) Dar mais visibilidade à importância estratégica do Atlântico e do Atlântico português. A relativa paz no Atlântico não pode ser dada como adquirida. Existe sempre o risco de uma escalada inesperada de conflitos congelados ou de ameaças não-convencionais – como pirataria e crime organizado – se forem ignorados ou se se deixar criar um vazio estratégico no Atlântico.

Portugal também não deve enveredar pela afirmação de uma idílica unidade pacífica do Atlântico, ignorando assimetrias e tensões, o que só o iria descredibilizar. Portugal pode e deve ser um facilitador do diálogo estratégico entre as diversas organizações e potências do Atlântico, mas isso não se faz com retórica vazia, mas pelo empenho em ações concretas. E poderia passar, por exemplo, pela:

- ✓ Organização com regularidade anual, em Portugal (continental ou insular), de um fórum de discussão de alto nível sobre segurança e desenvolvimento no conjunto do Atlântico – no modelo do *Shangri-la Dialogue* em Singapura sobre a Ásia-Pacífico, poder-se-ia ter um *Atlantis Dialogue* – envolvendo académicos e decisores de topo de toda a bacia do Atlântico. Nesta fase e tendo em conta as desconfianças e as resistências que existem à ideia de uma qualquer tentativa de afirmar a unidade estratégica do Atlântico por países tão importantes como o Brasil, esse parece ser um passo indispensável para permitir um diálogo aberto e evitar, se não tensões, pelo menos mal-entendidos.
- ✓ Criação de um centro de excelência da NATO para a segurança marítima em Portugal. Existe disponibilidade manifestada pelos EUA de apoiarem uma iniciativa portuguesa nesse sentido trazendo algum financiamento próprio. Seria um erro estratégico não aproveitar essa oportunidade, nomeadamente no que ela poderia ter também de potenciadora para esforços de segurança cooperativa e criação de capacidades nos espaços atlânticos e afirmação da centralidade de Portugal nesse contexto.
- ✓ Promoção, por via da UE, de diálogos multilaterais inter-regionais com enfoque nos problemas do Atlântico nomeadamente ao nível das assimetrias económicas, das deficiências ao nível das infraestruturas estratégicas de transporte e da sua ligação com questões de base da segurança marítima e da segurança humana nomeadamente ao nível de tráficos ilegais vários. De um modo geral Portugal deveria procurar afirmar-se no seio da UE como um país que ajuda a determinar a agenda europeia neste campo vital.

- ✓ Criação no quadro da UE de um instituto europeu de estudos marítimos com sede em Portugal, retomando e reformulando uma ideia anterior, e procurando reforçar um nicho de excelência nestas áreas com o argumento da importância estratégica das mesmas na resposta estrutural à crise.

d) Promover mecanismos que facilitem as trocas e o investimento.

O TTIP poderá ser importante deste ponto de vista mas Portugal deve cuidar de avaliar desde já quais os seus interesses – económicos, de segurança dos seus cidadãos – que deverão ser acautelados nas sempre difíceis negociações em torno de questões comerciais. Deve também cuidar que não se torne num mecanismo de fechamento do Atlântico Norte em relação ao Atlântico Sul.

Um acordo exigirá sempre algumas cedências de parte a parte, mas é fundamental que Portugal tenha presente o que pode ceder e o que tem de defender, o que deseja obter para poder ter alguma influência sobre as negociações. Um acordo não é bom ou mau em si mesmo, tudo dependerá das condições em que for obtido e da capacidade de cada país pensar em como tirar dele o máximo partido. Nesse contexto Portugal deveria insistir na importância de se criar um novo banco atlântico de investimento a par e independentemente do TTIP. Seria uma nova fonte de investimento para lidar com as assimetrias e o *deficit* de infraestruturas estratégicas de transportes no conjunto do Atlântico. Isso poderia beneficiar Portugal indireta e até diretamente, desde que preparassem devidamente novos investimentos neste campo crucial. Seria interessante mas irónico que fosse apenas o investimento chinês em infraestruturas nos países atlânticos a lidar com esses problemas.

e) Analisar, planear, reavaliar e implementar de forma coordenada políticas para o Atlântico.

Isso só seria possível com a criação junto do primeiro-ministro de uma unidade de missão para o Atlântico. Dado o funcionamento do sistema político português este passo parece-nos indispensável para dar real autoridade política coordenadora e providenciar um foco de efetiva coordenação da implementação das políticas para o Atlântico pelos diversos departamentos ministeriais.

Como vimos não faltam documentos orientadores do futuro de Portugal no Atlântico. O que parece faltar é uma mais eficaz implementação dos mesmos e uma coordenação das várias dimensões pertinentes. Isso no sistema político português só parece possível por via da autoridade executiva política última do primeiro-ministro, mesmo que este depois delegue aspetos mais específicos.

Provavelmente haverá quem considere que a verdadeira questão é se um pequeno Estado a nível global, médio a nível europeu e grande apenas na sua dimensão marítima, terá os meios mínimos para desenvolver uma estratégia própria no quadro do Atlântico. Será que o comércio marítimo globalizado de que Portugal foi pioneiro e que foi a chave

da prosperidade e expansão de Portugal durante séculos, será no futuro próximo fonte da sua queda fatal? Sabemos que também os Estados são mortais.

É importante sublinhar que realmente não devemos alimentar ilusões ou expectativas excessivas. Um excesso de crença rapidamente redundará num excesso de descrença, pela frustração inevitável de objetivos demasiado ambiciosos e, por isso, impossíveis. Sem dúvida que não se pode ignorar que muito não depende de Portugal. Mas é por isso que é vital apostar em informações, análise e planeamento estratégico de qualidade

O que nos parece inconcebível é argumentar que *não* devemos pensar e agir estrategicamente *também* no Atlântico, onde Portugal tem um território tão vasto, tão central e ainda tão pouco conhecido e explorado.

Portugal precisa em suma de ter uma verdadeira política externa com claras prioridades estratégicas próprias. Não se pode esperar que outros países ou organizações venham oferecer graciosamente as soluções que os portugueses, eles próprios, não conseguiram construir para se afirmarem no Atlântico e no Mundo presente e futuro. Aceitar a irrelevância é ficar condenado a ela.

### CAPÍTULO III

## Portugal e o Atlântico: Que Futuro?

Falar de centralidade do Atlântico, mesmo que seja para a questionar, implica de alguma forma dar como adquirida a sua unidade. Como vimos, essa unidade é questionada ou tem merecido a oposição ativa de Estados importantes como os EUA e o Brasil. Há importantes diferenças e assimetrias no vasto espaço do Atlântico, nomeadamente entre o Norte mais desenvolvido e o Sul menos desenvolvido. No entanto, isso não é inevitável e não é exclusivo do Atlântico. Também há enormes assimetrias no espaço da chamada Ásia-Pacífico.

Tendo em conta os limites destas grandes unidades agregadoras, faz tanto ou mais sentido falar do Atlântico como uma unidade do que falar da Ásia-Pacífico como uma unidade, sendo que estamos cientes que esta não é uma resposta inteiramente satisfatória, mas que nem por isso deixa de ser relevante. Quem entende que se deve questionar a unidade do Atlântico, deve admitir o mesmo tipo de objeções à ideia da unidade da Ásia-Pacífico.

Não ignoramos, no entanto, um elemento perturbador potencialmente importante desta lógica – a prevalência de uma dinâmica política internacional do tipo *the Rest versus the West*, que levaria não só a uma procura ativa de se contrabalançar a centralidade histórica do Atlântico (Norte – *the West*), mas mesmo à desagregação do Atlântico em função de um choque inevitável Norte/Sul (*the Rest*) teria uma agenda de queixas comuns contra o Ocidente euroatlântico por um passado colonialista e imperialista que iria da China ao Brasil e uniria os BRICS aos N11 e todos os membros e observadores da Organização de Cooperação de Xangai. Tendo em conta a forma como uma série de países da Ásia-Pacífico têm reagido à ascensão da China há lugar para duvidar que esta seja a única lógica a dominar a política global no presente e no futuro próximo. Mas teremos de continuar atentos e procurar perceber se realmente esta tendência ganha força, nomeadamente institucional e militar – por exemplo, com uma eventual consolidação da Organização de Cooperação de Xangai e seu possível alargamento; ou dos BRICS – e se daí irá emergir uma agenda alternativa para a ordem global.

O fundamental é ir testando a evolução destas tendências e o seu impacto potencial na segurança e na economia internacional, e também em particular para o Atlântico e para Portugal.

Uma possibilidade que deve ser considerada seriamente é uma maior fragmentação e multipolaridade, uma maior diversidade de relações, ainda que com pesos diferentes, em vez de o Atlântico ser simplesmente substituído pelo Pacífico, e os EUA pela China, como centro do poder no sistema internacional. O futuro da ordem internacional pode bem ser um sistema descentrado, de ordens regionais mais fechadas ou de uma globalização ainda mais desregrada ou em crise, e não a emergência de uma nova centralidade.

Um outro ponto importante a sublinhar é que ainda que neste ensaio se tenha abordado frequentemente a questão da comparação tantas vezes feita – e tantas fez mal feita ou apressadamente feita – entre Atlântico e Pacífico, que já deve ter ficado claro que não



faz sentido pensar nestas duas áreas imensas em termos monolíticos ou de uma simples dicotomia. Até por que há uma série de países importantes que têm uma costa atlântica e uma costa pacífica, a começar pelos EUA, mas também o Canadá, o México, quase todos os Estados da América Central, e a Colômbia. E a própria França e Grã-Bretanha têm ainda, por via dos seus residuais mas estrategicamente importantes territórios coloniais, uma presença – nomeadamente militar – na Ásia-Pacífico.

Sobretudo há que ter em conta que os oceanos são as artérias do funcionamento do sistema circulatório da economia global: “mais de 90% do comércio mundial é feito por mar, que é a forma mais eficiente de movimentar grandes quantidades de produtos manufaturados e matérias-primas”<sup>19</sup>. Isto significa que sendo possível comparar em termos geoestratégicos diferentes espaços marítimos, pensar neles como realidades estanques não faz sentido. Um bom exemplo disso é o consenso em torno do facto de que um dos desenvolvimentos potencialmente mais importantes no comércio marítimo deste início do século XXI será uma bem-sucedida renovação do Canal do Panamá que permitiria triplicar o volume de tráfego anual entre o Atlântico e o Pacífico e iria alterar o tamanho padrão dos maiores porta-contentores que são a base do sistema de navegação comercial global. Isto para não falarmos de um possível canal da Nicarágua ainda mais ambicioso económica e estrategicamente.

Há outras razões para argumentar que uma preocupação excessiva com a divisão dos oceanos do Mundo, numa espécie de novas Tordesilhas, pode ser tentadora para facilitar estudos ou a gestão de questões externas complexas, mas pode também levar a ignorarem-se aspetos vitais, problemas globais como os riscos ambientais ou ameaças não-convencionais transnacionais tão presentes no conceito de segurança marítima.

Se há algo que claramente não respeita divisões geográficas convencionais acordadas entre os Estados é o problema da poluição e da sobre-exploração dos recursos marinhos. O maior risco para a sobrevivência da civilização e da própria espécie humana é provavelmente o aquecimento global. É devastador o potencial impacto destrutivo de um aquecimento global continuado, em termos de desequilíbrios ambientais e eventos climáticos extremos, potencialmente ainda mais destrutivos nas zonas costeiras – onde, como vimos, se concentra grande parte da população humana – pela subida do nível das águas dos mares. Este é um desafio verdadeiramente global com uma forte dimensão marítima e que tanto pode potenciar conflitos armados como uma maior cooperação (Mazo, 2010). Quanto às ameaças da pirataria, do terrorismo e de outras formas de crime organizado, elas evidentemente não respeitam qualquer tipo de fronteira convencional, seja entre Estados, seja entre oceanos e exigem respostas multilaterais e multidimensionais a uma escala global e uma visão de longo prazo.

É importante sublinhar que a atenção dada neste ensaio à geografia e à história não pretende nem deve levar à conclusão de que elas são absolutamente determinantes. À partida nada é absolutamente inevitável, nada é completamente pré-determinado pela

---

19 International Maritime Organization (IMO). *Overview*. Disponível em <https://business.un.org/en/entities/13> (último acesso: 14.2.2015).

geografia ou pela história. Porém, como afirmou Karl Marx – cujas obras, ironicamente, parecem cair por vezes, ou podem ser lidas como expressão de um certo determinismo materialista – “os homens fazem a sua própria história, mas não como querem; não a fazem em circunstâncias que tenham livremente escolhido” (Marx, 1984). É por isso que existe margem para se tomarem opções estratégicas, mas é fundamental que elas partam de uma cuidada e continuada análise das ameaças, riscos e vulnerabilidades, mas também das oportunidades e dos recursos humanos e materiais necessários para as explorar. Decidir é sempre arriscar, mas não se deve arriscar cegamente.

Pode bem ser que a evolução do Atlântico ao nível político, económico e de segurança venha a criar dificuldades sérias a Portugal como já sucedeu no passado. Mas é precisamente por a história de Portugal no Atlântico não prometer respostas fáceis e rápidas por via marítima – o Infante D. Henrique investiu durante décadas nos Descobrimientos antes de começar a ver alguns retornos – que faz todo o sentido começar a pensar e implementar de forma mais sistemática e aprofundada respostas ao nível estratégico para posicionar Portugal melhor no Atlântico do futuro.

O que parece claro é que não basta acrescentar formalmente mais território ao muito que Portugal já possui no Atlântico e que tem tido grande dificuldade em controlar e explorar de forma eficaz e sustentável. A expansão do “Atlântico português” só terá significado real se se avaliar sistematicamente os desafios ao seu controlo e vigilância, e se melhorar as condições de exploração sustentável do mar sob controlo formal português.

Não é possível saber com segurança qual será o futuro de médio ou longo prazo do Atlântico ou de Portugal no quadro do sistema internacional – se uma perda relativa de centralidade no sistema global, ou um colapso, fragmentação e divisão mais ou menos tensa, ou mesmo violenta do espaço euroatlântico<sup>20</sup> – mas sabemos que o futuro de Portugal continuará a estar inevitavelmente condicionado pelo futuro do Atlântico e seria certamente um erro ignorar isso.

---

20 Em termos de cenários futuros possíveis é muito interessante o volume coletivo de Daniel S. Hamilton e Kurt Volker (2011). A par de serem abordados vários fatores fundamentais a ter em conta – segurança, energia, migrações, demografia, mudanças na distribuição de poder – são ensaiadas quatro possibilidades: (1) *Coming Together*: um Atlântico mais unido de Norte a Sul e mais forte e institucionalizado, com potências emergentes e tradicionais a convergirem; (2) *Hello-Goodbye*: o declínio dos EUA nomeadamente por paralisação do sistema político por tendências reacionárias e isolacionistas, com a Europa e o resto do Atlântico a progredir, mas de forma fragmentada; (3) *Live and Let Die*: o cenário da fragmentação do Atlântico Norte mas por via da incapacidade de resposta das instituições europeias e da divisão da UE, com a ascensão do Sul global a tornar a Europa do Sul inviável, um cenário a merecer particular estudo em Portugal; (4) *With a Little Help from my Friends*: declínio relativamente acentuado dos EUA e da UE por falta de respostas atempadas aos novos desafios das potências emergentes.

## Bibliografia

- Adler, Emanuel e Michael Barnett (eds.) (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alencastro, Luiz F. de (ed.) (2015). *The South Atlantic Past and Present*. Dartmouth: Tagus Press.
- Alencastro, Luiz F. de (2000). *O Trato dos Videntes: Formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Alexandre, Valentim (2000). *Velho Brasil Novas Áfricas: Portugal e o Império 1808-1975*. Porto: Afrontamento.
- Alves, Vágner (2005). “Ilusão desfeita: a ‘Aliança Especial’ Brasil-Estados Unidos e o Poder Naval brasileiro durante e Após a Segunda Guerra Mundial”. *Revista Brasileira de Política Internacional* nº 1, pp. 151-177.
- Amorim, Celso (2013). *Intervenção do Ministro da Defesa do Brasil, Celso Amorim, na VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)*. Montevideu, 15 de janeiro de 2013. Ministério da Defesa. Disponível em [http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pro-nunciamentos/discurso\\_ministro/zopacas.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pro-nunciamentos/discurso_ministro/zopacas.pdf) (último acesso: 15.03.2013).
- Bailyn, Bernard (2005). *Atlantic History: Concepts and Contours*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Barreto, Fernando de Mello *et al.* (2015). *O Barão do Rio Branco: Vida Pública e Privada*. Rio de Janeiro: Rumo Certo.
- Barreto, Fernando de M. (2001). *Os Sucessores do Barão: Relações Exteriores do Brasil 1912 a 1964*. São Paulo: Paz & Terra.
- Benjamin, Thomas (2009). *The Atlantic World: Europeans, Africans, Indians and Their Shared History, 1400–1900*. New York: Cambridge University Press.
- Bethell, Leslie (2002). *A Abolição do Comércio Brasileiro de Escravos*. Brasília: Senado Federal.
- Bethencourt, Francisco e Kirti N. Chaudhuri (eds.) (1998). *História da Expansão Portuguesa*. Mem Martins: Temas e Debates.
- Bicalho, Maria Fernanda e Vera L. A. Ferlini (eds.) (2005). *Modos de Governar: Ideias e Práticas Políticas no Império Português, Séculos XVI a XIX*. São Paulo: Alameda.
- Bull, Hedley e Adam Watson (eds.) (1985). *The Expansion of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Buzan, Barry e Richard Little (2009). *The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis* (2<sup>nd</sup> edition). London: Routledge.
- Canizares-Esquerria, Jorge e Erik Seeman (eds.) (2006). *The Atlantic in Global History, 1500–2000*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Canny, N. P. e Philip Morgan (eds.) (2011). *The Oxford Handbook of the Atlantic World, 1450–1850*. New York: Oxford University Press.
- Carmo, Márcia (2008). “Lula quer explicações dos EUA sobre Quarta Frota”, *BBC Brasil.com* [online], 02 de julho, 02h31 GMT (23h31 Brasília). Disponível em [http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/080701\\_lulamercosul\\_mc\\_ac.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/080701_lulamercosul_mc_ac.shtml) (último acesso: 15.3.2013).

- Castro, Celso (2002). *A Invenção do Exército Brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Cervo, Amado L. e Clodoaldo Bueno (2002). *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Cervo, Amado L. (ed.) (1994). *O Desafio Internacional: a Política Exterior do Brasil de 1930 aos Nossos Dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- CIA (2015). *The World Fact Book. Country Comparison: Exporters*. Central Intelligence Agency [online]. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2078rank.html> (último acesso: 12.5.2015).
- Clinton, Hillary (2011). “America’s Pacific Century”. *Foreign Policy* [online], October 11. Disponível em <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> (último acesso: 12.9.2013).
- Coelho, Maria Helena C. (2008). *D. João I*. Mem Martins: Temas e Debates.
- Cohen, Warren (ed.) (2013). *The New Cambridge History of American Foreign Relations*. Cambridge: Cambridge University Press (4 vols.).
- Comissão Europeia (s. d.). *Blue Growth*. Comissão Europeia [online], Assuntos Marítimos. Disponível em [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue\\_growth/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue_growth/index_pt.htm) (último acesso: 14.3.2015).
- Costa, Fernando Dores e Jorge Pedreira (2009). *D. João VI*. Mem Martins: Temas e Debates.
- Costa, João Paulo Oliveira, Pedro Aires de Oliveira e José Damião Rodrigues (2014). *História da Expansão e do Império Português*. Lisboa: Esfera do Livro.
- Costa, João Paulo Oliveira e (2013). *Henrique, o Infante*. Lisboa: Esfera dos Livros.
- Costa, João Paulo Oliveira e (2011). *D. Manuel I*. Mem Martins: Temas e Debates.
- Costa, Leonor F. e Mafalda Soares da Cunha (2012). *D. João IV*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Curtin, Philip (1998). *The Rise and Fall of the Plantation Complex*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cunha, Tiago Pitta e (2011). *Portugal e o Mar*. Lisboa: FFMS/Relógio d’Água.
- Deakin, Daniel R. (2014). “Let’s Sea The 10 Biggest Navies In The World”. *The Richest*, 27.1.2014. Disponível em <http://www.therichest.com/rich-list/rich-countries/lets-sea-the-10-biggest-navies-in-the-world/?view=all> (último acesso, 22.7.2015).
- Domingues, Francisco Contento (2011). *A Travessia do Mar Oceano: A Viagem ao Brasil de Duarte Pacheco Pereira em 1498*. Parede: Tribuna da História.
- Egerton, Douglas et al. (2007). *The Atlantic World: A History, 1400–1888*. Wheeling: Harland Davidson.
- European Commission (2013). “New EU Initiative to Combat Piracy in the Gulf of Guinea” *European Commission Press Release* [online]. Brussels, 10 January. Disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-14\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-14_en.htm) (último acesso: 2.8.2014).
- Falola, Toyin e Kevin Roberts (eds.) (2008). *The Atlantic World: 1450–2000*. Bloomington: Indiana University Press.
- Flor, Ana e Maria Carolina Marcello (2013). “Dilma diz que é preciso evitar ‘tentações coloniais’ em intervenção no Mali”. *Estadão* [online], 24 de janeiro, 16h20. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-diz-que-e-preciso-evitar-tentacoes-coloniais-em-intervencao-no-mali,988343,0.htm> (último acesso: 15.3.2013).

- Fonseca, Luís Adão da (2007). *D. João II*. Mem Martins: Temas e Debates.
- Fragoso, José, Maria F. Bicalho e Maria F. Gouvêa (eds.) (2001). *O Antigo Regime nos Trópicos: A Dinâmica Imperial Portuguesa, Séculos XVI–XVII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Freedman, Lawrence (2007). *The Official History of the Falklands Campaign: War and Diplomacy*. London: Routledge.
- Gallo, David (2012). “Deep Ocean Mysteries and Wonders”. TED-Ed [video online], March 2012. Disponível em [https://www.ted.com/talks/deep\\_ocean\\_mysteries\\_and\\_wonders](https://www.ted.com/talks/deep_ocean_mysteries_and_wonders)
- Garcia, Eugênio V. (2012). *O Sexto Membro Permanente: O Brasil e a Criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Godechot, Jacques (1965). *France and the Atlantic Revolution of the Eighteenth Century, 1770-1799*. New York: Free Press.
- Gotteri, Nicole (2004). *Napoléon et le Portugal*. Paris: Bernard Giovanangeli Editeur.
- Greene, Jack e Philip Morgan (eds.) (2009). *Atlantic History: A Critical Appraisal*. New York: Oxford University Press.
- Hamilton, Daniel S. e Joseph P. Quinlan (2015). *The Transatlantic Economy 2015: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*. Washington, DC: CTAS-SAIS.
- Hamilton, Daniel S. e Kurt Volker (eds.) (2011). *Transatlantic 2020: A Tale of Four Futures*. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations.
- Hensley, Corey (2015). “Obangame Express 2015 Concludes in the Gulf of Guinea”. *AFRICOM Newsroom*, March 30. Disponível em <http://www.africom.mil/newsroom/article/25316/obangame-express-2015-concludes-in-the-gulf-of-guinea>.
- Herring, George C. (2008). *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations since 1776*. Oxford: Oxford University Press.
- Horne, Gerald (2007). *The Deepest South: The United States, Brazil, and the African Slave Trade*. New York: New York University Press.
- IISS (2013). *The Military Balance 2013: Chart of Conflict*. London: IISS/Routledge.
- IMO (2013). *Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships: Annual Report 2013*, 1 March. International Maritime Organization. Disponível em [http://www.imo.org/en/OurWork/Security/SecDocs/Documents/PiracyReports/208\\_Annual\\_2013.pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/Security/SecDocs/Documents/PiracyReports/208_Annual_2013.pdf) (último acesso: 19.7.2015).
- Isbell, Paul (2013). “La Energía en el Atlántico y el Horizonte Estratégico”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* n°102-103, pp. 73-100.
- Jobim, Nelson A. (2010). *Palestra do Ministro da Defesa do Brasil, Nelson A. Jobim, no Encerramento da Conferência Internacional “O Futuro da Comunidade Transatlântica”*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, 10 de setembro de 2010. Disponível em <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/3381/JOBIM---O-Futuro-da-Comunidade-Transatlantica/>.
- Kaplan, Robert (2011). *Monsoon: The Indian Ocean and The Future of American Power*. New York: Random House.
- Kennedy, Paul (2004). *The Rise and Fall of British Naval Mastery*. London: Penguin.
- Kochhar, Rakesh (2014). “10 Projections for the Global Population in 2050”. *Pew Research Center*, February 3. Disponível em <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/02/03/10-projections-for-the-global-population-in-2050/>

- Kupperman, Karen Ordahl (2012). *The Atlantic in World History*. New York: Oxford University Press.
- Le Mière, Christian (2011). “The Return of Gunboat Diplomacy”. *Survival* nº5, pp. 53-68.
- Lewis, Martin W. (1999). “Dividing the Ocean Sea”. *Geographical Review* nº2, pp. 188-214.
- Lins, Álvaro (1996). *Rio Branco (Barão do Rio Branco): Biografia Pessoal e História Política*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega.
- Lippmann, Walter (1987). “Containment: 40 Years Later: the Cold War”. *Foreign Affairs*. New York: Harper & Brothers. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/1987-03-01/containment-40-years-later-cold-war> (último acesso: 22.7.2015).
- Macedo, Jorge Borges de (1987). *História Diplomática Portuguesa: Constantes e Linhas de Força. Estudo de Geopolítica*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Marques, Adriana (2010). “A Amazônia no Pensamento Militar Sul-Americano” in Eduardo M. Svartman *et al.* (eds.), *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas*. Actas III Encontro da ABED. Campinas: Mercado de Letras, pp. 59-70.
- Marx, Karl (1984). *O 18 de Brumário de Luís Napoleão* (2.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Edições Avante[ed. Original, 1852].
- Mattoso, José (2007). *D. Afonso Henriques*. Mem Martins: Temas e Debates.
- Mazo, Jeffrey (2010). *Climate Conflict: How Global Warming Threatens Security and What to do About It*. Adelphi Series nº409. London: IISS/Routledge.
- Mendonça, Renato (2013). *História da Política Exterior do Brasil: Do Período Colonial ao Reconhecimento do Império (1500-1825)*. Brasília: FUNAG [edição original, 1945].
- Monteiro, Nuno G. F., Pedro Cardim e Mafalda Soares da Cunha (eds.) (2005). *Optima Pars: Elites Ibero-americanas do Antigo Regime*. Lisboa: ICS.
- Monteiro, A. S. Saturnino (2001). “The Decline and Fall of Portuguese Seapower, 1583-1663”. *Journal of Military History* nº1, pp. 9-20.
- Moura, Gerson (2012). *Relações Exteriores do Brasil 1939-1950: Mudanças na Natureza das Relações Brasil-Estados Unidos Durante e Após a Segunda Guerra Mundial*. Brasília: FUNAG.
- Moura, José A. (2010). “Controle e Negação [do Uso do Mar]” em Eduardo M. Svartman *et al.* (eds.), *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas*. Actas III Encontro da ABED. Campinas: Mercado de Letras, pp. 89-102.
- Naval Technology (2013). “The biggest naval bases in the US”. *Naval-Technology.com* [online], 11 December. Disponível em <http://www.naval-technology.com/features/featurethe-biggest-naval-bases-in-the-us-4144545/> (último acesso: 11.6.2015).
- Neustadt, Richard E. e Ernest R. May (1988). *Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers*. New York: Free Press.
- OECD (2011). *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings*. Paris: OECD.
- Paquette, Gabriel (2013). *Imperial Portugal in the Age of Atlantic Revolutions: The Luso-Brazilian World, c. 1770-1850*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pinheiro, Leticia (2004). *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Raine, Sarah e Christian Le Mière (2013). *Regional Disorder: The South China Sea Disputes*. London: IISS/Routledge.

- Reinhardt, Steven G. e Dennis Reinhartz (eds.) (2006). *Transatlantic History*. College Station: Texas A&M University.
- Ruano, Lorena (2013). “El Comercio en la Cuenca del Atlántico, 2000-2012: Una Visión Panorámica”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* n°102-103.
- Seabra, Pedro (2014a). “A Harder Edge: Reframing Brazil’s Power Relation with Africa”. *Revista Brasileira de Política Internacional* n°1, pp. 77-97.
- Seabra, Pedro (2014b). “A Case of Unmet Expectations: Portugal and the South Atlantic”. *Portuguese Journal of Social Sciences* n°3, pp. 331-347.
- Seabra, Pedro (2010). “South Atlantic Crossfire: Portugal in-between Brazil and NATO”. *IPRIS Vientpoints* n°26. Lisbon: IPRIS.
- Silva, Andrée Mansuy-Diniz (2002). *D. Rodrigo de Souza Coutinho, Comte de Linhares: 1755-1796*. Paris: Centre Culturel Calouste Gulbenkian (2 vols.).
- Souza, Laura de Mello e (2003). *The Devil and the Land of the Holy Cross: Witchcraft, Slavery and Popular Religion in Colonial Brazil*. Austin: University of Texas Press.
- Steger, Manfred B. (2003). *Globalization: a Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Telo, António J. (1996). *Portugal e a NATO: o Reencontro da Tradição Atlântica* Lisboa: Edições Cosmos.
- Telo, António J. (1993). *Os Açores e o Controlo do Atlântico: 1898-1948*. Porto: Edições Asa.
- The Fund for Peace (2015). *Fragile States Index 2015*. Washington DC: Fund for Peace. Disponível em <http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf> (último acesso 21.5.2015).
- The White House (2015). *National Security Strategy 2015*. Washington D.C.: The White House, February 2015. Disponível em [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf) (último acesso: 22.7.2015).
- Vizentini, Paulo F. (2002). *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.







## A CENTRALIDADE DO ATLÂNTICO: PORTUGAL E O FUTURO DA ORDEM INTERNACIONAL

Será que o Atlântico, em particular o Atlântico Norte, está realmente a perder a centralidade estratégica e económica que tem tido nos últimos séculos? Esta é a primeira grande questão a que este ensaio pretende responder.

O que não oferece grande dúvida é a centralidade do Atlântico para Portugal. Para o bem e para o mal, esteja o espaço atlântico a perder ou a ganhar centralidade, estejam as potências atlânticas a ganhar ou perder peso na distribuição global de poder, sejam quais forem as tendências e mudanças que afetem o Atlântico, elas serão fundamentais para o futuro de Portugal, como o foram para o seu passado.

A segunda questão fundamental é saber se Portugal pode hoje ter uma política atlântica e, se sim, qual deveria ser? Será, por outras palavras, que Portugal à procura de um papel internacional pós-colonial se pode dar ao luxo de definir prioridades no quadro de uma política externa realmente autónoma? Há quem considere que não. Não é esse o ponto de vista deste ensaio.

